



关于“村官腐败”的制度分析 ——一个社会自治问题

周庆智

摘要:对村官腐败的讨论混淆了一个实质性问题:村官不是官,他是社会自治体的成员,至少法理上如此。换言之,他的腐败恰好是因其身处两个体制——国家行政体系与社会自治体系之交界处,而且他腐败的根源恰好是现行体制治理逻辑的自相矛盾和国家与社会之间权利关系的规范失序。在腐败的村官身上体现的是官治与民治的权力冲突,前者基于的原则是国家权力,后者基于的原则是自治体的自治性与社会权力。防止村官腐败,关键是将村官双重代理身份剥离,将行政权与自治权做出区隔,并把社会自治以法治的原则确定并规范下来。

关键词:村官;行政权与自治权;社会自治;国家与社会关系

近来,“村官腐败”现象引来各界一片讨伐之声,官方有影响的刊物还以“小官贪腐现象调查”(村官贪腐排第二位)做专栏例数其恶^①。但这类声讨似乎混淆了一个基本事实:村官其实不是官。这涉及一个非常简单但却带有根本性的问题:是官,就是体制内的人,但他不是。如果是,以党纪国法加诸其身,问题很简单;但法理上他只是社会自治体的代理人。

村官是体制外的农民,不管他是村支书还是村主任。法理上,基层群众自治组织是个自治体,自治体的成员有自治权,换言之,这个自治体与国家行政体系遵行的原则和规范不一样,而这个村官不在(也不应该在)国家行政体系内。用国家行政体系的规则去处罚他,是因为政府一直把他当作其基层行政的“小官”来使用——他手里握有国家授予的“权力”。那么,现在的问题是,他究竟是体制内的公职人员(国家干部)还是社会契约人?如果是前者,贪腐的他该在体制的刀俎之上;如果是后者,那他要接受的是法律、法规以及社会规范的惩处,而与国家行政体系无关。

本文将“村官腐败”现象放在体制上来检讨,想表达清楚,村官腐败是现行体制造成的,换言之,村官处在体制之外,他也许不能腐败,即使他腐败,自有国法和社会自治体规则或社会规范体系来处置,与官无涉。也就是说,本文要阐明的是这样一个经常被混淆的本质问题:官民之间的规则依据和权力来源是不同的,村官腐败本身体现的是官治与民治的矛盾和冲突。最终要辩明,国家体制逻辑要改变那种将社会生活政治化、组织化和行政化的做法,让社会自己组织起来,在法治的范围内行动,让一个自治的社会成长和壮大起来。这样,官民之间分野清晰,权利规范明确,避免用传统的国家与社会一体化思维,把国家体制的腐败加诸于社会成员的头上。

^① 参见人民论坛“特别策划”组:《小官贪腐现象调查》,载《人民论坛》2014年第11月下旬。

一、“村官腐败”的制度原因

在帝制时代,皇权在县里,村庄没有官,也就没有腐败。那时,国家治理比较简约,靠乡绅治理乡村,不会有不可承受的财政负担,更重要的是,乡绅治理非常符合皇权国家治理理念,乡绅能够把国家统治伦理与社会伦理恰当地融会贯通,使乡村处在国家管制之外,但又不是脱离国家权力的实质控制,同时又减少了国家控制成本,这是一个非常经济的治理方式。其时,并不是说有现代意义上的社会自治,乡绅自治不是乡村社会自治,乡绅只代表自己的利益,而不代表乡村社会的其他群体利益,乡绅参与乡村事务并非基于法律的明文规定或政治义务,而主要依赖于特定乡绅个人所具有的影响力(瞿同祖,2003:337)。那时村庄没有官,没有公权力,当然也就没有腐败。有官才有腐败,那是始于近代国家政权官僚化或正规化的政治现代化。从清末开始,国家权力向下推移,一是现代官僚体制行政化(乡镇机构的设置),一是寻找新的国家代理人。这两方面努力都不成功,出现所谓国家政权内卷化亦即“经纪化”(杜赞奇,1994:66-68)。但内卷化是指体制内的乡镇官僚腐败所致——比如中饱私囊、上下欺瞒和盘剥勒索,并不是说村庄有了腐败,因为村庄还没有官。乡镇官僚与旧体制豢养出来的土豪劣绅沆瀣一气,上下通吃,使国家政权建设在基层停步不前,但这一切与乡村社会无关,与村民无关,因为后者不是现代国家官僚体制的一部分。

乡村腐败始于近代以来的政治现代化最终将乡村社会彻底卷入国家管制体系当中。这个政治现代化由现代国家建设需要汲取财税和控制社会的能力所推动,它表现为国家权力深入社会基层、正式制度取代非正式制度以及国家法律进入乡村社会。民国时期的乡镇正规化是个不成功的努力,财政能力不足是重要原因之一。1949年新中国成立后,新政权不仅把国家权力深入到乡村而且还把国家官僚体制推进到村庄上。这意味着,传统的乡绅自治的土壤被彻底铲除,但现代国家建构意义上的社会自治竟无由发育和成长。因为,国家与社会高度一体化,社会没有自主成长的空间,没有社会自治组织,更没有什么社会权力。国家权力通过对社会经济生活的统辖,从而实现了对乡村社会政治及其他一切领域的控制,在这一过程中,乡村连同乡村社会成员被席卷进以国家权威为中心的管制体系当中。

在“政社合一”的人民公社体制里,村官(大队长)不是“国家干部”,并未列入国家科层序列,生产大队不是国家行政机关,但村官事实上行使着国家授予的部分行政权力。在人民公社体制里,土地及其他生产资料归公社、大队、小队三级集体所有。人民公社不仅是行政管理组织也是经济组织,也就是说,人民公社与生产大队、生产队之间不仅存在经济关系,而且还存在行政隶属和行政管理关系。在这样的体制里,行政权力的腐败更多地是表现为科层制的“特权”形式,也就是说,村官的权力体现的是科层制意义上的贯彻执行权力,但因所有制关系,这个科层权力又具有资源分配的性质。村官腐败发生在公有制和集权体制内,因此,对村官的腐败,政治的、行政的、司法的手段都可以适用,而不存在“法理上”的矛盾和冲突,或者说,只有官治而无民治。

改革开放以后,村官不仅拥有国家行政体系的权力,还拥有来自社会自治体的权威,而且有了进行腐败的经济社会条件。理论上,有权力的村官并不一定是有权威的村官,也就是说,村官有权力,但未必有基于权力的社会影响力。“政社合一”体制结束之后,国家权力向上收缩至乡镇,农村实行村民自治制度。经济上从计划经济向市场经济转型,农民对土地有了自主经营的使用权,经济机会的增多,有了一定的经济权利。社会结构也在发生变化,流动性的增加,社会呈现多元化趋势,农民对国家体制的依赖性弱化。但基层群众自治组织在党政权力(党政关系和乡村关系)的实质介入下,并没有多少自治权,基层社会事实上是处于半管制与半自治的社会发展状态。与改革开放之前比较,政治逻辑和治理逻辑没有发生实质性的改变,乡村治理的现状依然处于国家管制体系的实质掌握当中。所不同的是,权力移至乡镇,但乡村秩序的维持却依然依靠科层制的权威治理,与过去依靠乡绅维持秩序的旧体制不同,没有了乡绅的乡村,要依靠将村官变成官的方式(官僚化或行政化)来治理乡村。换言之,这个村官要有社会基础,但更重要的是,令其成为体制中的一个官,也就是说,他不仅要对社会负责,更重要的是对政府负责。村官的权力来源发生了变化,他不仅有来自行政体系的授权,也有来自社会自治体的授权——至

少程序上如此,后者使他的权力具有了一定的民意基础,他有了权威,“如果说权力是影响他人行为的能力,那么权威就是影响他人行为的权利。因此,权威是基于被认可的服从义务,而不是任何意义上的强迫和操纵。在这个意义上,权威就是披上合法性和公正性外衣的权力”(海伍德,2014:7)。政府治理要维持这样一个来源不同的权力或权威支持,那就要赋予他恰当的权力,使国家与乡村的联系保持畅通,这个权力就是资源控制权和分配权,而他的权威则来自他生于斯长于斯的乡村社会支持力量——来自于家庭、朋友、私党等初级团体的支持力量,更重要的是乡村两级干部形成的人际支持网络关系。事实上,改革开放以后,乡村的民间组织得到一定程度的恢复,尤其是各种初级团体获得了不断发展的生命力,这也为有权力、有权威的村官腐败提供了基本的社会基础条件。

也就是说,村官具有“双重”代理身份——既是国家行政体系里没有“官职”的官,同时又是社会自治体的代理人,但这两者具有本质的区别:(1)体制里的官员有行政权,这个行政权来自政治授权或行政授权,受党政监督和制约,有管理权和资源处置权。法理上,村官没有行政权,但事实上他确是国家行政体系里行政权力的一个环节和部分——“有必要的权力”,比如国家征地补偿金的收取、国家惠农补贴的各种发放权等,由他来具体落实;体制外或者说社会自治体的“官”(恰当的称谓是自治体的法人或代理人)受自治体的规则或规章这些社会规范以及法律法规的约束,他的权力来自自治体,自治体是其权力的对象、基础和边界。(2)体制内的官员腐败,那是体制内的权力结构和体制外的社会监督力量不能有效制约所致,有效的制约就要构建体制内分权制衡关系和体制外政治参与的制度化;而社会自治体的“官”腐败,那是自治体的基本原则和规则受到破坏或者自治体内部监督机制出了问题,即便如此,那应由自治体的规章和国家法律法规体系来处置,也就是说,这样的腐败应直接受到国家法律法规体系的惩处和社会规范体系的处置。(3)不同的两种权力——行政权力和社会权力,授权来源不同,合法性基础不同,因此两者的功能和作用也不同,前者体现的是国家权力意志,后者体现的是社会自治体的自治原则和自治精神,它并不一定与国家权力对立,但它一定不是国家权力而是社会权力,不是政府的一部分、官的一部分,而是民间的一部分、社会的一部分。总之,因权力来源的合法性基础不同,行政权力受国家政策和法律体系调整和规制,社会权力受社会规范系统(法治的有机组成部分)调整和约束。换言之,行政权力和社会权力分属于不同的组织结构、组织规范和组织体系当中,两者的界限由国家与社会之间权利关系的明晰确认所厘清。概括地讲,政府与社会自治组织的关系不是行政隶属关系,更不是科层制的命令服从关系,处在国家行政体制中的公职人员与处在社会自治体中的公民,由不同的规范体系约束。也就是说,政府与社会组织只是法治秩序下受到不同规范系统约束的组织而已。

反过来讲,如果政府和社会组织的关系混沌、任意混淆或随意越界,政府就会把它的规范要求和权力关系加诸社会组织身上,这时的村官就会陷入“上不着天下不着地”的两可处境:他属于政府体制当中的人,并被赋予部分行政权力;但他本来是社会自治体的代理人,他的权力基础在自治体,他理应为自治体成员的利益诉求去行使他被赋予的社会权力。在这里,行政组织的行政权力与社会组织的自治权利发生对立甚至冲突就在所难免,经常的现象是,政府以依法治理的名义将社会组织的规范变成可有可无的规章形式,而社会组织不可避免地成为政府的一部分,村官也就成为政府行政体系中官的一部分。其后果:(1)因防范社会的惯性所致,党政权力不能实质性地退出社会自治领域,其管制和扩张的步伐就不能停下来。与此步调一致的是,就会不遗余力地对社会组织进行政治化和行政化。(2)社会自治不能发展和成长起来。虽然有自治组织条例甚至很多乡规民约、市民公约,但要么空洞无物,要么规定的事情无关紧要,这些组织和规范,其实都可有可无。(3)村官腐败成为体制性问题。政府体系要把它的政策和行政举措的千头万绪(所谓“上面千条线”)通过村官或村级组织这个环节(所谓“下面一根针”)落实下去,那么就要把部分权力下放给村官或村级组织,而这些权力又与公共资源密切连在一起,在上面监督失效、自治体的监督又不起作用的情况下,村官贪腐就成为现行体制的基本特征。

比较而言,行政官员贪腐容易理解,因其在体制内;“村官贪腐”有些费解,因其在体制之外。但明确体制运行的逻辑之后,明白腐败的制度性问题不在民而在官——国家与社会之权利关系的规范失序上,那么,“国有国法”——适用于公职人员,“社有社规”(社会规范体系)——适用于社会自治体成员,也就

是说,防堵村官贪腐实际上就是一个实现真正社会自治的问题,不多不少。

二、村官权力的来源

如上所述,村官的实质性权力构成有两个部分:一个来自国家行政体系亦即政府系统;一个来自社会自治体。造成村官腐败的原因,一是村官手握政府授予的资源管理权力,后者授予权力但因其其在行政体系之外又不能有效监督其权力,却指望社会自治体发挥监督和制约作用;一是社会自治体的自治功能和自治能力在政府不断的行政架空之下对村官的监督已难有作为。根本的问题是,国家与社会之间权利关系的不确定、不明确、不规范,现实的情况是,社会自治体成为政府的一部分,官的一部分,村官不仅是自治体的代理人,也是基层政府的代理人

村官权力的第一构成部分,即来自政府行政体系的权力。具体讲,这部分权力是政府各机构的职能向基层社会的“延伸”,而基层群众自治组织就是政府行政管理和社会管理的前沿。也就是说,村官的权力涉及民政、组织、宣传、统战、规划、土地、房产、建设、城管、财税、文化、教育、卫生、环保、统计、劳动、社会保障、计生、体育等政府各个部门的职能,这些事权或事务由乡镇政府通过下“责任状”或检查评比考核的方式,转移给村委会,差不多就是转移到村官的手中。现在的问题是,一般来讲,乡镇政府没有完整的权力,尤其在取消农业税和三提五统之后,财权县管,事权多半是准行政执法性质,乡镇财政权力萎缩的同时,行政权力也进一步萎缩(赵树凯,2012:502-504),正因为如此,村官的权力有了进退有据的寻租空间。在党政权力不分的基层,不必试图分清哪些事务是党委工作、政府行政、自治事务,因为没有意义。简单地讲,这样给村官制造了一个政治平衡生态,他在这个权力交错纵横之间获得足够多的寻租机会。如果再把村官的权力质量分类一下,那么,授予村官的上述权力实际上又由三个部分构成:一是完成和执行上级政府的行政任务,这些行政任务包括国家政策层面的任务、法律法规的要求、上级政府的发展要求,等,即国家委办事项。二是资源分配权和管理权。这方面包括村集体资金、资产、资源即所谓“三资”管理权、宅基地的分配、基建项目的发包、土地安置费和青苗补偿费的发放,等,这些权力因村官双重代理身份所造成的监管不力,致使村官腐败不可避免,比如在土地出租、转让中,租赁费多少、土地补偿金收取,基本上由村委会作主,由村干部包括村官的权力定夺。三是国家、上级政府、基层社会共同承担的公共产品供给和公共服务,比如新农村建设项目等,再如通过所谓“项目制”的方式进行的公共投资、上级政府资金支持的基建项目,等。上述权力的配置和下放,成为村官随便可以染指的权力寻租机会。但是,从基层群众自治的角度看,上述行政任务都不能成为村庄的自治事项和事务,在这个意义上看,基层群众自治组织与人民公社时期的生产大队在功能和职能上没有实质上的区别。

村官权力的第二部分构成,即来自社会自治体的权力。村民委员会组织法规定的自治权利比如村集体经济所得收益的使用;本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案;土地承包经营方案;村集体经济项目的立项、承包方案;宅基地的使用方案;征地补偿费的使用、分配方案;以借贷、租赁或者其他方式处置村集体财产,等。但组织法上的这些自治事项和自治权利最后却集中到了基层政府和村官手上,盖因自治组织本质上还不是自治组织。事实上,因为没有自治人才和自治财力,更重要的是缺乏自治事项,村民自治权利基本上(如果不是完全的话)成为政府权力的一部分,自治体实际上没有多少实质性的权力。如果一定要分辨出它的自治权利,那就是放弃基层公共服务和公共产品供给的权利。对政府来说,这是比较“经济”的治理做法,但对社会自治体来说,自治还不如不自治,这颇具历史意味。但对村官来说则不同,自治权利为行政权力僭越之后,他可以(事实上也的确如此)将行政权与自治权集于一身。法理上,他是社会自治体的代理人,但他又是政府的代理人,是国家体制其中的一个官,不管大小。作为自治体的代理人,他有一定的社会基础,而作为政府体制其中的一个官,他有可以变通处理的权力,或者说,他从自治体获得了可以避开国家监督和节制的村民委员会组织法及乡土势力的支持,他又从国家权力那里获得各种资源和寻租机会。有权力、有势力的村官就双栖在这两个组织当中的晦暗不明的权力结构中,对贪腐的村官而言,贪腐不但是他增加个人财富的方法,也是他日常行政运作模式的重要特征之一。由于村官贪腐如此不受约束而且自成系统,最后它俨然变成处理乡村事务的常态,而

不是一种例外。

上述两个权力构成来源把一个体制外的社会契约人——村官塑造为一个官甚至是贪官。与改革开放之前的大队干部不同,那时他的授权来源在上级,他只是行政组织与经济组织当中一个环节的干部,现在的村官不仅是政府行政体系中的人,同时也是基层群众自治组织的人,身处两个体制,他受到的监督与其说多,不如说少。因为体制里的官都要受到体制内各种制度的掣肘或制约,不论大小,但体制外的官,体制对他的约束没有恰当合理的依据,因为法理上他不是官,他以基层群众自治组织代理人的身份,就能够置身于体制监督之外。也就是说,他不仅有行政权力也有来自基层的社会影响力。这颇具历史意味:帝制时代没有村官,乡村也没有以公共身份腐败的问题,乡村的不公正主要表现为豪强大户的土地兼并和官府苛政的搜刮行径而将小民置于水火之中;近代以来的国家权力下移止于乡镇而没有(或者没有财政能力)深入乡村,乡村也没有村官这样的科层角色,乡村的腐败只是表现为在体制外横行乡里的土豪劣绅对农民无尽的搜刮和盘剥行为。至20世纪中叶以来,随着革命的成功,国家权力也彻底深入乡村,乡村有了没有“官职”的官——人民公社时期的大队长,当其时国家与社会高度统一,且在计划经济体制下,单位制式的严密管理,没有制度上的寻租空间比如市场。也就是说,虽然村官也是官,但这个官职接受体制外的薪资,亦别无太多的好处。改革开放以后,体制结构发生变化,市场经济培育了多元的利益群体,社会分层出现多样化,权力也出现分散化趋向。实行村民自治制度的结果是,在国家体制之外有了一个自治的社会(至少法理上如此)。村庄没有了“公家人”,没有了官。然而,行之多年的基层群众自治制度并没有培养出一个自治的社会来,从某种意义上讲,社会自治的收获只是一个组织法和一个没有多少自主性的村委会。实质上,国家权力并没有从农村撤离,或者说,国家权力一直在农村社会存在着,只是存在的方式和形式发生了制度上的调整而已。

进一步讲,一方面,村官不属于国家公职人员序列,不从国家财政领工资,只是要求村委会从行政村范围征集资金,为他们发经济补贴。另一方面,村委会的经营职能和行政职能并未分开。村委会干部并不是从事单纯的行政职能,而是通过掌管村级经济实体而获得更大的实权,一些地方甚至出现了村办企业吞并村委会、以企代政的现象,比如深圳南山的“农城化股份公司”。概言之,村委会既不是行政组织也不是自治组织,村官的社会地位和社会身份胥吏化。历史上,国家行政系统使用的职役人员,承担行政功能和完成行政任务,这个职役人员就是胥吏。与“朝廷命官”不同,这些胥吏操纵行政,但其行为却不受正式的行政管理系统约束。所谓村官胥吏化,是指在架空自治组织的同时,对村官进行非制度化和非正规化的行政化,如此,基层群众自治组织已没有多少自治权利和自治事务,村官成为国家权力与基层社会的中介者和经纪人。

总之,村官非官亦官或不官不民的双重代理身份,造成“村官腐败”胥吏化。其根源纠结在国家与社会之间的权利关系上,包括政府与社会的关系,正式制度与非正式制度的关系,等等,它涉及到的问题是,我们要进行怎样的社会建设,以及我们要建设一个什么样的社会。如果上述制度性关系不能确立在法治原则和公民权利包括自治权的明确而清晰的分属界定,那么在国家对社会不放权的政治行政控制权衡下,社会空间不会大,村官非官亦官的身份不可避免地胥吏化,村官腐败的制度土壤就不可能铲除,不管是国家权力的重新下乡,还是直接采取代理人的治理逻辑,乡村治理的腐败一直会成为体制的基本特征。

三、行政抑或自治

从实行村民自治以来,村官的非官亦官或不官不民的身份就给他带来欺上瞒下、中饱私囊的腐败机会。比如集体土地出租、宅基地的分配、土地补偿款的发放、基建项目的发包,等等。贪腐的村官身处政府与基层社会——国家与社会之间,有进行贪腐的制度条件。一方面他能够选择性地执行乡镇分派给村自治体的行政任务,另一方面又可以挟村自治体之势与乡镇干部讨价还价。简言之,具有双重代理身份的村官已经逐渐走向“胥吏化”。也就是说,现代村官的这种非官亦官身份与帝制时代寄生于官民之间的不官不民的胥吏比较,在职务特点上有许多共通之处。帝制时期基层行政管理由胥吏运作。胥吏

阶层处在一个官与民的交界点上,或者说,胥吏不官不民的角色,其实属于“民”的范畴。在当时,官员是官僚体系中的“朝廷命官”,而胥吏则是为官僚阶层提供专业性服务的“以工代干”的差役。“国家通常不付薪资给胥吏,即使有,他们的薪酬亦极其微薄。但他们在任职期间,却可以向接受他们服务的民众收取各种规费(陋规),公然收贿的机会也不少。”(黄光国、胡先缙,2010:259-230)尽管胥吏在官场上身份低微,但却是“真正的政府代理人”,熟悉各种政务,拥有处理复杂事务的能力,再加上熟悉地方民情,便可欺上瞒下并从中牟利。与旧时的胥吏比较,当今的村官能够支配的公共资源非常广泛——来自国家的资源分配权和来自村庄的集体经济资源,村官贪腐——比如在土地征用、安置补偿、工程建设中暗箱操作——的收益巨大。简单地讲,现代村官与帝制时代胥吏的角色功能存在内在联系,即两者都处在官与民或国家与社会的交界处,两者均行走于正式制度与非正式制度之间,一脚体制里一脚体制外;不同之处是,胥吏的职务特征就是帝国官僚体制的鹰犬和爪牙,而现代村官既是政府体制中的“官”(行政编制外)也是基层社会自治体的代理人。

因此,村官腐败对制度甚至体制——国家行政体制与基层群众自治制度的毁坏作用主要发生在国家与社会两个场域:

第一,腐蚀体制基础。事实上,村官贪腐恶名的形成,与现行国家统治和治理逻辑及方式有着因果逻辑关系。(1)村官胥吏化。村官胥吏化的始作俑者和推动者都是政府,是现行统治和治理逻辑的实践结果。从21世纪以来政府不遗余力地推动乡村治理行政化的结果上看,它想用“一竿子插到底”的行政权威来克服基层治理组织化程度很低的社会现状,但后果是基层干部的行政恣意妄为和村官腐败的不断蔓延,同时,乡镇政府大量聘用编外人员从事基层行政工作,与不法村官同流合污,徇私枉法,亦如“养百万虎狼于民间”的帝制体系之胥吏所为(顾炎武,1959:16)。简言之,用行政权取代自治权,用行政化取代自治化,导致村官胥吏化。(2)监督机制失效。由于自治组织行政化,基层政府行政不作为与乱作为现象更加突出,习惯于把行政任务分解给村委会之后,便不再过问任务的具体落实情况,这给村官腐败留出太多的可乘之机,不仅如此,基层行政官员甚至与村官沆瀣一气,在征地拆迁和补偿款的发放上上下下其手,“小官贪腐”——基层行政官员与村官——现象频出,且愈演愈烈,对基层政权的瓦解日益严重。(3)基层政府公信力流失。贪腐的村官与政府官员沆瀣一气,使普通民众把他们所遭受的权益损害直接转移到基层政府身上,引出对政府的不满甚至对政治的不满,上访和群体性事件就是这种不满的集中表现,比如乌坎事件、平度征地纵火案等,使基层社会官民之间的矛盾和冲突不断积累并不断激化。(4)政治认同下降。腐败的村官败坏了政府的形象,损害了政府的公信力。在基层民众眼里,政府就是国家,国家就是政府,政府信誉破产就意味着国家信誉破产。如果不断蔓延的村官腐败得不到有效的遏制,那么就会给基层政府合法性带来巨大的损害,也就是给国家统治的正当性带来巨大的损害。

第二,对基层群众自治制度造成破坏。村民自治的民主管理变成村官或村干部包办代替,诸如集体土地出租、转让、租赁费的多少、土地补偿金的收取,基本上由村官或村委会做主,村官或村干部实际上就是集体财产处置的决策者。《人民论坛》问卷调查中心关于“小官贪腐”问卷调查表明:“‘小官贪腐’现象更多地发生在‘区县基层干部’身上(39.26%)。‘村干部’排在了第二位,选择此选项的受访者人数,占到了受访者总人数的34.90%。相比之下,有25.84%的受访者选择了‘乡镇/街道干部’”。“当问及‘您所知道的‘小官贪腐’,给当地造成了哪些不易觉察的危害’时,高达93.96%的受访者选择了‘民心失去了’;排在第二位的是‘干群关系疏远了’,选择此项的受访者人数占到了受访者总人数的75.84%;‘基层不稳了’排在第三位,有62.75%的受访者选择;另有39.93%的受访者选择了‘拉大收入差距了’”^①。概言之,村官大多是项目、资金、物资的直接经手人和掌管人,但他又是社会自治体的代理人,一旦发生贪腐行为并蔓延开来,将直接损害村民的权益,造成基层社会秩序的不稳定,最终陷基层治理于危机之中。

那么,用什么制度措施和方法来遏制村官腐败或村官胥吏化的日益严重的势头呢?历史上,整肃胥

^① 人民论坛“特别策划”组:《小官贪腐现象调查》,载《人民论坛》2014年第11月下期。

吏贪腐的主要机构是御史台。御史台的权限监督整个行政体系,定期检查整个帝国之内的行政机关,调阅记录并访谈民众,官员的罪证包括胥吏的恶行可以移送司法机关处理,有时甚至转呈给皇帝本人(黄光国、胡先缙,2010:234)。但从隋唐直至清末,上述制度措施收效甚微,根本原因是,地方官员没有财政权力而只能从民众手中获得赋税以增加行政收入,且因官员回避制度而在异地任职不过三年五载,无法掌握治下行政事务,只能听凭胥吏擅权和摆布(顾炎武,1959:16);同时,只要胥吏继续处于体制之外,而且需要依赖各种贪腐手法谋生,他们一定会继续为本身的私利而设法把持体制来增加个人财富。与防止胥吏贪腐的历史经验比较,现代村官并不是政府公职人员,本质上是农民,是基层群众自治组织的成员。因此,包括村民自治组织法在内的诸多法规对“村官”的权限都没有做出明确的解释和界定,各地政府制定的预防职务犯罪条例大多也没有(也不应该)将“村官”列入其中。也就是说,国家预防职务犯罪条例不适用于村官,因为,作为国家检察机关反贪职能来说,国家机关和村级组织具有本质区别,对职务犯罪,针对的是国家机关,而村官属于基层群众自治组织,是自治体的成员,不可用国家预防职务犯罪条例加诸其身。那么,为了把国家体制里防止职务犯罪适用在村官贪腐管控上,首先要让村官成为“官”。各地高检出台意见比如《浙江省预防职务犯罪条例》实施后,开始着手农村干部职务犯罪预防工作。比如,浙江富阳市检察院和街道党工委编制一份“权力清单”,将村干部的权力、责任及工作流程,小到水费缴纳、计生证办理,大到宅基地审批、土地出让和租赁、失地村民养老保险等,规定得清清楚楚。“权力清单”还将每名村干部的工作办理程序、服务承诺时间以及联系电话连同村级组织主要职责、村两委成员分工、村务党务工作流程图都公之于众。浙江省检察院把一些模范村用“权力清单”预防职务犯罪经验向全省检察系统推广,等等^①。

再者,近些年来基层政府对村民自治组织的岗位管理大力推行科层化或官僚化,或者说是行政化。从国家政策层面看,不断出台惠农政策,同时以“项目制”的方式推进农村各方面建设。但是,在执行过程中,出现许多意料之外的腐败,比如项目制(中央通过中央部、委、办的“发包”和招标,用项目奖励引导地方政府投入相应的“配套资金”来推动政策实施。对于非政府的投标者,无论是企业还是个人也同样)在实际运作中所遵循的其实是另一套逻辑,是逐利价值观下所形成的权—钱结合,主要展示为“官商勾结”(黄宗智、龚为纲、高原,2014:9)。另外,现行农村维稳体制所引发的冲突比它所化解的冲突更多,而且导致不同利益群体之间的冲突转化为针对政府的冲突。在这样的情势下,对村民自治组织的行政化要求似乎变得更加必要和迫切,“从工作内容看,随着民生建设工作量的任务的增加,也随着维稳工作量的增加,需要村级干部的岗位规范化和常规化;从政府管理资源看,村级基本支出的财政开支,村干部工资由政府负担,也为基层政府提出这种规范化要求提供了可能;从村级干部的来源看,现在村干部的成员结构明显趋于多元化,对于这种复杂化的村干部群体,也需要类公务员的管理”(赵树凯,2012:511)。总之,上述做法就是用行政化完全取代自治化,旨在更强有力贯彻政府意志。换言之,它并不是要在基层群众自治组织的框架内汇聚意见、整合利益、形成决策,推动基层群众自治组织的社会自治组织化水平,而是相反,这样的行政化只会使基层群众自治组织更迅速地失去自治特性而边缘化。

本质上,上述做法是一种把基层群众自治组织的代理人变成政府代理人的做法。也就是说,这个做法是彻底地通过国家行政体系对基层社会实现政治整合与社会整合。这类似于费孝通所说的历史上的“双轨政治”——由自上而下的皇权和自下而上的绅权所构成的政治格局——变为“单轨政治”——由官僚、胥吏或恶棍来充当政权现代化过程中的国家代理人(费孝通,1999:364-387)。村官不是公务员,不是体制意义上的“党政干部”,不在国家编制内,也不领国家薪资,做的却是国家干部的事,而身份则是自治体的农民。其政治资源依赖社会自治体的威望以及初级团体比如宗族、私党等乡土势力的支持。从法理上看,村官职权没有法律依据,不适用法律规定的职责。那么,把村官纳入国家预防职务犯罪条例,与宪法原则不一致,与村民组织法相背离。反过来讲,村官的授权来自自治体,要履行自治体的职责,向自治体负责,也就是说,他不可以接受政府的授权,没有履行政府职责的职权规定,他不向政府负责,他向自

^①参见《民主与法制时报》2008年8月4日的报道。

治组织负责。自治体依宪治理,而不能以政府行政授权治理,这是政府与自治体的本质不同所在。在某种意义上讲,如果把村官变成国家代理人,那他就不再有自治体的属性,就不属于自治体了。换言之,村官以及村委会其他成员(他们都领取政府的“报酬”或“补贴”)被收编而成为政府行政的“腿”之后,自治体就被彻底行政化了。但关键的问题是,这个行政化又是非正规的、非制度化的行政化,如此,村官胥吏化,基层群众自治组织也不是宪法意义上的自治组织,也不是具有自主性和独立性的社会自治体,它的功能只是协助政府管理、配合政府政策的执行而已。

问题是,非制度化、非正规化(既不是政权组织又不属于国家行政体系但却执行国家行政职能)的行政化就能铲除村官的贪腐行径吗?要做到这一点,首先它要解决权力监督问题,行政体制内的监督方式,怎样才能落实到村官头上。对此,纪检系统和行政监察系统的监督作用有限,并且大多是“事后监督”,没有权力结构上的制约关系,村官通过侵夺各种职权,很容易将实质性的行政管理工作运作于掌中。其次,村官的半个身子在自治体,他在自治体的社会势力就能轻易地瓦解这种监督,因为他面对自治体是个有公权力的人,他面对政府是个“有社会势力”的人。再者,收编为政府行政序列之后,村官与历史上的胥吏非常相似,他有太多的制度空间可以上欺下瞒,挟政府之权,行一己之私,乡村成为他收放自如的贪腐“基地”——乡村分散的个体与权力之间所构成的支配关系。最后,国家与乡村社会联系主要通过村官或村干部,村官或村干部是国家与乡村社会的中介,国家既要约束他的权力但也要维护他的权威,同时利用他来整合乡村社会关系。把国家行政体制当中的监督机制原封不动复制到基层群众自治组织,既不恰当也无效果,若处置不当也违法——宪法对自治体的权利规定。那么,直接把村委会变成政权组织或行政组织以及将村委会干部正规化、公务员化,就能防止村官腐败或避免村官胥吏化吗?但问题是,这与政社合一的人民公社体制有什么不同?换言之,国家之外还有社会自治组织甚至社会存在吗?实质上,这是旧体制的惯常做法:“政社合一”的国家与社会一体化,但在今天看来可能是一种“结构性退化”。

进一步讲,试图通过上述做法来防止村官腐败以达到基层社会整合之效,不仅难有收获,也是走回头路的做法。历史经验一再表明,靠代理人或中介势力控制农村并不成功——帝制时代靠乡绅尚可,但那是历史往事,今天不可能制造出来一个乡绅阶层(“新乡绅”的提法是名实不副的概念滥用)。近代以来乡绅蜕变之后只有靠类似胥吏的恶霸、地痞勾结外来人员出任代理人(类似现在贪腐的村官)只会恶化国家与农民之间的关系。20世纪中叶以后,国家与社会高度一体化,国家权力实现了彻底的扩张——深入到分散的个体农民头上。乡绅、胥吏、土豪劣绅、地主等这些国家与社会之间的中介势力没有了,但社会也消失了。

四、村官不是官：一个社会自治问题

铲除村官贪腐的根本之道,就是让乡村获得真正的社会自治,让村官成为社会契约人。社会自治属于现代国家建构的范畴,是伴随现代国家建构过程出现的一系列新的社会身份分类并通过不同社会成员权利和相互关系的界定而产生的自治自律团体及其奉行的自治原则、权利主张和自治精神,而作为“政治的团体”(马克斯·韦伯,1997:82-83)的现代国家,同时也成为捍卫并扩散这些基本原则、权利和关系的公共组织(政府)。因此,一个社会自治体必须是自治的、自主的,而且自治体成员按其本质制定章程。也就是说,自治意味着代理人和团体的行政班子依照团体自己的制度任命的,而不像不自主的团体由外人任命的那样(马克斯·韦伯,1997:78)。简言之,社会自治是一定范围的社会成员自治自律,其核心是自治权利亦即作为社会自治体成员所享有的自我管理、自我服务、自我发展的权利,通过社会自治组织来共同行使,而社会自治组织的特点“它是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成以保护或增进他们的利益或价值”(何增科,2000:3)。或者说,社会自治组织的功能是在国家权力与个人自治权利之间起到中介和保护作用,以防止国家权力对社会的不当侵害与扩张,形成国家—社会一个人的良性互动关系。反过来讲,社会自治体不是国家行政体制的一部分,它的代理人或法人也不是国家行政体制的

官僚,他只是(也只能是)代表社会自治体成员,社会自治体面对国家而不是依附于国家,它保护和伸张个人的、团体的权利,它的存在前提是,政府并非总是将人民的利益或公民的权利与自由放在其权力运行的目的之上,人民的利益或公民的权利亦并非总是其权力存在与运行的唯一目的或指向,政府的合法性和正当性应当建立在社会契约基础之上。

从社会自治本质上看,社会与国家权力的界限和权利关系非常清晰,换言之,真正的社会自治必须确立在国家与社会关系的法律规范之上,而且,社会自治与政府行政的关系是分属于政治领域与社会领域的关系。因此,政府行政官员的腐败是体制问题,自治体成员的“腐败”是社会问题,换言之,即使政府行政官员的腐败牵连到社会自治体的成员,对后者来说,那也是个体的违法行为而与社会自治体无关,反之亦然。也就是说,作为基层群众自治组织的成员,村官腐败只与个体的行为有关。但现在的问题是,这个腐败的村官具有双重代理身份——既是政府行政体系的官又是社会自治体的代理人,那么他的腐败就是体制性问题,同时,基层群众自治组织还是不是自治组织,也颇成疑问。换言之,如果国家与社会之间的分野并非是现代民主生活的核心特征,那么,村官腐败只可能发生在国家管制权力对社会自治原则的僭越甚至肆意操纵方面。

历史上看,村官双重代理身份的制度渊源就在于:一方面,现代国家建设要从乡村社会中汲取实现工业化、现代化的政治经济资源,就必然将国家权力的触角深入乡村,也就是常说的“政权下乡”和“政党下乡”;另一方面,乡村社会的治理必须依靠国家权力来维持基本的社会秩序,提供基本公共物品和公共服务。这样一来,村庄治理组织实际上具备了双重功能:既帮国家办事,也要维护村民的共同利益。因而,执行这一治理职能的村政人物,自然就具有了双重角色:既是国家政权在农村的代理人,又要扮演村庄社区代言人的角色(张静,2000:46)。改革开放以后,社会结构发生巨大变化,社会之于国家,逐渐分离并表现出各自结构性特征,社会自治已经具备了经济社会发展条件。社会自治不仅能够消除村官腐败的制度土壤而且能够有效地遏制国家权力腐败行为对社会生活的不当干预甚至侵害。(1)国家与社会之间权利关系。实质上,村官腐败根源在于国家与社会权利关系的暧昧不明。那么,要把国家与社会之间的权利关系明确下来,关键是法治化。在法治之下,政府与社会自治组织,只是两个组织:前者掌握公权力,维持基本政治经济社会秩序;后者遵循社会规范,为社会共同体的成员服务。改革开放以后,随着社会多样化和自主性的增长,基层政府也试图明确两者之间的关系,比如江苏的“政社互动”就是试图在两者之间明确权责、义务,但这远远不够,因为,贯穿在“政社互动”中的政治逻辑依然是为了让社会组织更好地服务于国家权力;再如深圳南山的所谓“一核多元”社区治理模式,本质上,并不是要推进社会自治,而是要让社会自治组织处于它的掌控之下,目的是为了管制,为政权服务。(2)基层群众自治组织成为真正的自治组织。第一步要有自治法。自治法不仅是对村民自治权利的明确规范和规定,也是对基层群众自治组织社会成员的约束。“一个村委会组织法远远无法支撑其所希冀的‘村民自治’,村民自治需要基本层面的制度机构作为依托,或者说需要一个‘自治法’来理清一些基本问题。有此法律基础,才可以谈得上村民自治。”(赵树凯,2012:515)在某种意义上讲,由于村民自治权利无法得到保障,村民自治就变成了村委会自治或村官自治,村官的腐败就有了存在的基本制度条件。第二步要在法治原则上明确村庄内部党组织与自治组织的关系和基层政府与村级组织的关系。多年来,从村官的选举上看,为了加强对村政管理的监督,一直以来国家不断地强化另外可以利用的权力系统,即中共的村党支部与上级政府派出的驻村包村干部和下乡挂职干部。在这几种并行的权力管道之间没有也不可能有明确的职责划分,而且多管齐下的结果是进一步增加了非制度化、非正规化的运作。第三步要从制度上强化村官选举的社会权威来源。一直以来,村官选举主要是乡村两级干部“议合”的结果,盖因党政关系和乡村关系的权力结构对基层群众自治组织的实质主导所致,但这只是问题的一个方面,问题的另一个方面,选举也在发生变化,权威的社会基础不断获得认同,这主要表现在选举过程的组织规制和选民参与的动员力量已经分化,前者是选举机构(中立的选举委员会),后者是竞选参与者;同时,选举的真实性与竞争性有很大提升,一个明显的趋势是村委会主任的权威基础在增加,村支部书记的权威基础在削弱(赵树凯,2012:511-515)。但上述所有的影响基层群众自治组织成为真正自治组织的关键因素,是要在法治原则上

和立法精神上予以固定化,“通过立法界定自治权限的范围,保障其权限得以实现,这属于制度建设,在不同的组织间建立监督关系以保障他们各自权利的独立性,这属于组织建设。这两种建设,直接关涉到选举之后村民自治的进一步发展”(张静,1998:148)。这是基层群众自治组织成为独立于政府行政体制而成为真正自治组织的法治化建设。同时,村民自治不是基层自治,后者涵盖所有社会自治团体的参与组织化、制度化发展,实际上,在基层社会,各种经济的、社会的、文化的自治组织的发展壮大不可逆转,独立性与自主性是其本质要求,这必然会成为基层群众自治组织发展的重要推动力。(3)把政府的行政事务与社会自治体的自治事务做出明确区隔。简单地讲,就是政府干政府的事情,自治组织干自治组织的事情,改变当前“上面千条线下面一根针”的行政运作模式,让基层政府履行其行政责任和行政任务,让基层群众自治组织成为真正的社会自治组织。进一步讲,当下各地不断推出的政府与基层群众自治组织之间的所谓“权力清单”做法,还远远不够。必须在法治基础上,明确政府职责及其与社会组织包括基层群众自治组织的关系,把来自社会自治体外部的干预力量比如党政权力确定在法治规范基础之上。另外,大力推动基层功能性社团组织的发展,而不要对其采取传统的政治化和行政化做法,因为这样的社会功能性团体比如农村经济合作组织的发展,不仅有利于更好地为村庄提供公共产品和公共服务、为农民维权提供制度化的渠道和组织化的力量、促进村民利益最大化,而且是实现村庄治理民主化的重要组织形式。

总之,实现真正社会自治,村官只是社会组织的代理人和召集人,他手上没有资源控制权和资源分配权,如果有,那也是在社会组织的规范体系监督之下,如果他有违法行径,那是欺诈或贪污,但不是职务犯罪,他要受到国家法律的处置,而不是要接受国家预防职务犯罪条例的惩处。但这只是问题的一个方面,这是说明村官的“腐败”(以自治体而言是贪污或欺诈)要由法律法规和社会规范体系制约和惩处。问题的另一方面,村官与自治体的关系是一种互助与合作的关系,而且在情感、认知和价值取向上有基本共识的——利益相关、价值相连,对他的监督来自自治体,而不是来自国家行政体系。

五、余 论

村官腐败实际上是一个基层政权组织与基层社会自治组织之间的政治博弈问题,也就是官治与民治之间规则失序问题。村官不是政府行政体系里的官,他是社会自治体的代理人。村官的贪腐恰好是因为他骑跨两个体系——国家行政体系与社会自治体系之间,而且他贪腐的根源恰好是现行体制的权威治理逻辑和国家与社会之间权利关系的模糊不清和规则混乱。明确了这个问题,那么我们就能够把村官腐败放在恰当的体制位置来讨论,不至于在清算官僚体制腐败问题时把他不恰当地裹挟其中。同时,回到社区当中的“村官”(也可以因袭旧称但本质上不同)就只对社会自治体负责,其代理人行为受社会自治体规则或规章约束,他的社会行为受宪法和法律规范约束,如此,官民之间“井水不犯河水”,国家与社会之间的权利关系在法治框架内明确固定下来,这样,官僚体制的腐败不会蔓延到社会,社会的不良或不法行为自有法治规范体系包括社会规范体系管制,更重要的是,民众通过社会自治体来防范国家权力的不当侵害并通过自治体向政府公权力表达自己的利益诉求,只要这个诉求渠道是制度化的、畅通的,社会矛盾和冲突就能够保持在可控的法治秩序范围之内。

但是,对习惯于权威治理的基层政府来说,一个很现实的困扰是:行政任务谁来完成?这个非常明确:行政任务本来是政府的,就由政府来完成,具体到基层,就由乡镇政府来完成。彻底改变“上面千条线下面一根针”的行政任务贯彻和执行方式,让基层政府亦即乡镇政府积极行政,完成它职责范围内的行政任务。社会自治体自有自治体的运行方式和愿景规划,让村民真正做到自我管理、自己决定自己的事情。如此,作为自治体代理人的村官,其性质就发生了变化:他服务于社区,而不是服务于上级政府,完成上级政府分派的行政任务。比如,当下基层政府所谓“权力清单”的制定,只是走出了划清政府与社会权责界限的一小步,关键是,这个“权力清单”一定是政府与社会权利关系的确认和法治意义上的协商结果,而不能是政府单方面决定的结果,尤其不能是政府推卸责任并对社会自治组织再行政化的结果。总之,政府的行政任务政府来完成,而不是寻找或依靠社会自治体的代理人去落实。

根本上讲,在贪腐的村官身上体现的是官治与民治的权力冲突,前者基于的原则是国家权力,后者基于的原则是自治体的自治性社会权力。这实际涉及到的是社会自治原则的条件,“如何且依何种方式令国家对其政策负更多说明的义务?如何且依何种方式可以民主地重新安排‘非国家’的活动”(邓正来、亚历山大,2006:286),这就需要重新思考国家行为的形式与限度和社会行为的形式与限度,这涉及到国家权力的重构和社会权力的重构两个方面。换言之,官治与民治的权力冲突的根本解决就是确立国家与社会所依据的不同规范或原则并以法治形式固定下来。这样一来,就把村官从政府体制里剥离出来,同时,社会自治组织包括基层群众自治组织的权利也能够得到体制上和制度上的规范和界定。

参考文献:

- [1] 邓正来、杰弗里·亚历山大(2006). 国家与市民社会:一种社会理论的研究路径. 上海:世纪出版集团、上海人民出版社.
- [2] 杜赞奇(1994). 文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村. 南京:江苏人民出版社.
- [3] 费孝通(1999). 乡土中国. 费孝通文集(1947—1948):第5卷. 北京:群言出版社.
- [4] 顾炎武(1959). 顾亭林诗文集. 北京:中华书局.
- [5] 安德鲁·海伍德(2014). 政治学核心概念. 吴勇译. 北京:中国人民大学出版社.
- [6] 黄光国、胡先缙(2010). 人情与面子:中国人的权力游戏. 北京:中国人民大学出版社.
- [7] 黄宗智、龚为纲、高原(2014). “项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?. 开放时代,(9).
- [8] 何增科主编(2000). 公民社会与第三部门. 北京:社会科学文献出版社.
- [9] 瞿同祖(2003). 清代地方政府. 范忠信、晏锋译. 北京:法律出版社.
- [10] 张静(1998). 梨树县村委会换届选举观察. (香港)二十一世纪,(12).
- [11] 张静(2000). 基层政权:乡村制度诸问题. 杭州:浙江人民出版社.
- [12] 赵树凯(2012). 农村治理机制创新研究. 韩俊等:2002—2012中国农村改革:促进三农发展的制度创新. 上海:上海远东出版社.
- [13] 马克思·韦伯(1997). 经济与社会:上卷. 林荣远译. 北京:商务印书馆.

Institutional Analysis of “The Village Official Corruption”

——A Question of Social Autonomy

Zhou Qingzhi (Chinese Academy of Social Science)

Abstract: Is the corruption of village cadre a social problem, or institutional one? The discussion of the corruption of village official actually confused an essential issue: village official is not really official at all, who is a member of autonomous community of the society, at least in law. In another words, his corruption is resulted from that he is at juncture of two systems, which is state administrative one and society autonomous one. In addition, the genesis of his corruption is the paradox of the governing logic of present institution, and the disorder of the normal relationship between state power and society right. The corruption of village official signifies the power conflict of ‘official governing’ and social autonomy, the former is based on state power and the latter society one. The key to clamp down the corruption of village official is to differentiate administrative power and autonomous right, fixing the principle of society autonomy by rule of law.

Key words: village official; administrative power and autonomous right; social autonomy; relationship between state and society

■作者地址:周庆智,中国社会科学院政治学研究所;北京 100028. Email: zqztodd@163.com。

■基金项目:国家社会科学基金重点项目(11AZZ006)

■责任编辑:叶娟丽