

城镇化时期农村纠纷化解中的 “关系效应”研究

允春喜¹,徐西庆²

(1. 中国海洋大学 法政学院,山东 青岛 266100;2. 中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

摘要:纠纷化解机制的“嵌入”性与“乡土元素”结合,使农村“关系效应”得以呈现。松散治理结构使关系介入成为可能,有限理性村民偏好于关系并致力于社会网络的发动,基层化解平台的低效则刺激着关系的进一步延展,而成本沉积和惯性最终使关系变得不可退出。因此,应进一步加强法治农村建设,建立沉入农村的高效制度,通过提高对机制的信任、缩短关系的空间、弘扬社会网络的公共性,并致力于制度背后的新型乡村文化建设,在法治和自治结合的基础上推进基层社会治理,逐渐破解“关系效应”。

关键词:城镇化;农村;纠纷化解机制;关系效应;社会治理;法治农村建设

中图分类号:C912/D669 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)03-0027-09

伴随城镇化逐步推进,农村地区纠纷开始超出传统范畴。乡镇政府致力于贯彻上级政策,从“大队书记”向“居委会主任”阶段过渡的村委则无力也无意在纠纷化解上做更多努力,农村地区一定程度上呈现失序状态。党的十六大开始逐步建设过渡时期的农村纠纷化解机制,但却在运行中被无往而不至的乡村关系紧紧包围,甚至与私人“关系”共同加剧不平等。“关系”这一乡土元素如何影响了农村纠纷化解进程?

一、纠纷化解机制的“嵌入性”与“关系效应”的呈现

传统乡土中国是封闭稳定、讲究道德的“礼治社会”。“维持礼俗的力量不在身外的权力,而在身内的良心”,即使出现逾越礼法的行为,解决方法也是以乡绅与长老教化为主^[1],从而使农村地区维持了长时期的“无讼”状态。而城镇化的兴起使差序格局的农村结构分解为“原子化”^[2]个体,纠纷开始围绕土地征用、钱款补偿展开,超越了传统乡村所能解决的范畴。

城镇化时期的利益分歧使权力下乡成为必需,政府主导的纠纷化解机制自上而下建立。它依托基层公务人员治理乡村事务,代表国家权力在乡村社会的“嵌入”。一种制度或行为进入另一种社会结构的过程中,由于本地原有“参与者根植于社会土壤并对这片土地形成依赖性”^[3],若两种制度在结构、目的和运行逻辑上存在不同,便容易产生不相容。由于农村向来信任熟人胜过信任制度,缺乏追求程序性价值的意识,常“公事私办”或“私事公办”。这就导致纠纷化解机制在农村的文

收稿日期:2015-09-13

作者简介:允春喜,法学博士,中国海洋大学法政学院,副教授。

基金项目:国家社会科学基金项目“中国传统国家治理思想的当代价值研究”(15BZZ014),项目负责人:允春喜;青岛市社会科学规划研究项目“中国传统国家治理思想的现代意义研究”(QDSKL1501002),项目负责人:允春喜。

化基础相对不足,民间和政府两套化解办法之间的张力不可避免。而且,乡村纠纷的解决没有统一的框架,纠纷双方很难自行达成合意,在双方博弈之外一般需要第三方力量的介入。正是从“两方”向“三方”的扩展中,许多不确定性因素衍生。因此,权力下沉到农村整顿秩序的同时,也将可能的乡土元素带到基层治理。

当前,“乡土元素”正在成为破解农村制度化治理困境的重点。许多体现着中国文化特殊主义结构^[4]的话题被提上议程,如“权力和利益的结构之网”^[5]、借助“文化人”或“江湖势力”的民间理性^[6]等。农村习俗仍然在一定程度上影响甚至决定着人们的思考和行为方式,使“大部分纠纷是通过法律以外的调停以及根据旧风俗和地方上的意见来解决的”^[7],这在农村地区来说就是“关系”。中国农村纠纷化解存在以礼制为特征的大传统、基于权力扩张和权威的小传统以及国家法律规范三种范式^[8],社会关系网络正是对应“大传统”而存在的化解方式。不管是村委选举、征地补偿、获取低保资格还是打官司上访,都离不开“托人”“走关系”。表面上纠纷化解在嵌入式的机制内部层层递进,实际上整个过程明显受到关系的制约,形成“受关系影响的村民行动”和“嵌入性的纠纷化解机制”两套互动纠缠的路径。纠纷解决的开端、发展和结果在制度之外还受外部关系影响,关系介入既有主动寻求的成分,更有无可奈何的意味。作为纠纷化解机制“下意识”的替代品,求助于关系的人群多,所动用社会关系成分复杂、覆盖面广,已经成为一种社会现象。

“关系”在农村纠纷化解中的作用,现有研究已有所涉及。宗族调解和亲友调解相比公共机构介入成本相对较低,“关系”因而可充当经济性工具。另外,关系也可充当策略性工具,由亲戚组成的“初级关系”和“同学、战友、老乡……组成的次级关系网络”^[9]是农民表达利益的首选支持力量。现有研究或从宗族性和经济性方面阐释关系运用的原因,或通过定量方法探究关系资源对村民选择纠纷化解方式的影响^[10]。然而,“关系”是存在于整个化解过程的连续变量而非局限于某个阶段的静止工具,其作用范围也从村落逐渐延伸到更广的权力单位。更重要的是,现有研究尚未解释在多元纠纷化解机制纷纷建立的背景下,村民偏好“关系”对国家治理产生的深层结果和意义。只有透过纠纷事件本身分析村民、制度以及“关系”之间的互动,才能更接近真实。

二、农村纠纷化解中“关系效应”的发生发展逻辑

村民为何选择通过“托人”解决纠纷?关系效应是一种偶然还是必然?关系又如何不断延展并干预纠纷化解?D村是山东省L市靠近市区的小村庄,2009年开始旧村改造。期间,部分村民抱怨政府没有考虑到自己在粮食、树木方面的损失,千方百计争取更高数额补偿;部分村民发觉本村补偿金几乎不足邻村一半且迟迟不予发放,怀疑村委从中作梗。在这一过程中,关系随事件发展得到不停应用。我们对该事件进行持续调研,以深入分析关系效应的发生发展逻辑(表1)。

表 1 D 村土地征用补偿纠纷中的“关系效应”

事件发展	“关系”性质及应用	“制度”的反应
2011 年 5 月补偿方案公示,村民就其疑问向村干部询问无果		作为制度“末梢”的村委消极应对
6 月至 7 月,部分村民认为自己受到了利益损失并私下联络约十户村民	作为村庄内血缘与利益复合体的乡土关系协助团体行动	无反应
7 月至 9 月,村民以“先通气,再要求”策略先后通过请吃饭、“攀亲戚”结识教育局 Q 副处长、综治办 S 科长等	普通乡土关系在物质投入辅助下、经由精英血缘关系向基层政府延伸并指向“管事的人”	制度与关系杂糅并开始形成生产决策的行政结构
9 月至 11 月,S 科长受 L 校长、Q 副处长所托对村民实施关照并向相关领导“说情”,纠纷进入“程序化运作”阶段	关系在基层政府生产动力以影响决策	乡镇在关系推动与程序制约双重作用下低效率运作

12月至次年2月,等待无果后S科长以“道义关系表面主动、实则被迫向更高层政府延伸区政府以行政压力阻断关系节点运作”方式向村民介绍区政府的X科长,村民通过其父向X科长求情后再次等待。

数月后村民与X科长失去联系,其父表示受到了来自区政府的压力。村民近一年的努力宣告失败,并采取了撕毁二次公示告示、阻碍施工等报复行动

从村民产生利益诉求到综治办S科长和区政府X科长的介入,“桥接工具性”是“关系”运用最重要的特点。无论是村民需求和纠纷化解机制之间,还是在村民行动和政府应对之间,仿佛都存在一条相对紧张的鸿沟。我们采用“以村民需求为中心的关系与嵌入性的纠纷化解机制持续互动”的框架来探讨关系效应的成因和逻辑(图1)。

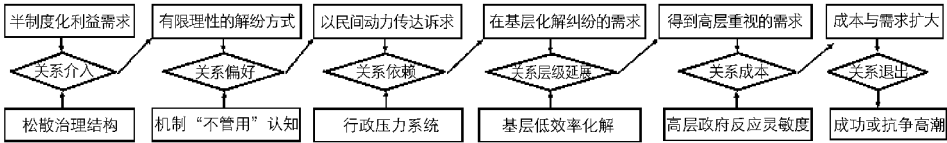


图1 以村民需求为中心的关系-机制互动

(一)关系介入的可能:松散治理结构与“弱回应”生态下的可能选择

应当指出,化解纠纷有多种方式,并不必然产生“关系效应”。D村补偿方案公示前,部分村民曾要求村委对该方案给个说法,村委均以“不清楚”“管不了,咱说了也不算”为由置身事外。大约半个月后,三户不处于同一“圈层”、没有任何“交集”的村民达成了共识:其一,与邻村相比,自己是利益受损者;其二,补偿标准蹊跷,村委或者办事处肯定负有责任,这样便增加了胜算。这成为此次行动的核心信念和私密动员的主要说辞,很快吸引了其他不愿抛头露面但愿意“签字画押”的村民。反思现象背后的整个过程会发现,事件本身大多带有“半制度化利益分配”特点:经基层官员和村委下达的补偿标准本身引起村民怀疑;补偿方案往往在“出事”后相应调整;所分配的资源是集体的还是“自己本该得到的”并不清晰,因此争取利益并不“违背良心”;基层官员也常常会采取变通手法落实征地、拆迁政策。城镇化时期的资源分配过程具有单向、线性、阶段性,为了尽可能获得这些资源,村民之间互相排挤,“找大队书记送礼求情、暗地里使绊子”的事情频频发生……没有对错之分,你不抢不争,吃亏的是你自己”^①。

如果存在强有力的乡村秩序,抑制此种膨胀扭曲的热心并非不可能。代表国家整合力量的“乡治”和代表农村社会内生秩序的“村治”共同构成乡村秩序的主体元素,其效能及搭配决定着村庄“内部自治”和“外部管理”的有效性。这一治理结构却在城镇化时期表现出“整体性松散”倾向,使“村民游离于村级组织,村级组织游离于基层政府……原来所拥有的动员力和控制力也随之丧失”^[11],进而使纠纷化解具有了弥漫和外显的特征。一方面,村委起先是“国家权力与地方知识之间互通的媒介”^[12],但随后因其在利益分配中表现出的自利性而失去公信力,此次行动中村庄动员的私密性正源于此。村民之所以私下动员村民并对他人疑问也含糊其辞一语盖过,是因为他们很清楚,向政府“讨要”好处的活动必须“瞒着村委会,防止大队书记搞破坏”。另一方面,由于乡镇渗透到农村的权力输出能力和物资汲取能力逐步减少,乡镇与村庄间制度性的权责关系逐渐淡化。“我们的国家政权一步步后退,退出农民的生活领域,却给农民留下一个暴力与屈辱的灰色世界”^[13]。村治与乡治的共同混乱让村民担心“大队书记找人把自己递交的检举材料动了手脚”。基层政府或无法迅速回应农民需求,或使村民因其“高高在上”而产生嫌隙。在这种“弱回应”的基层

① 本处及下文各处出现的谈话,若无特殊说明均由笔者对D村村民访谈所得。

行政生态下,谁率先取得“上面”的关注和重视,谁就能在纠纷化解中占据优势。因此,作为工具的关系网络不失为“与政府通气”的良好办法,村民期望“通过政府里面的熟人打招呼”顺利得到关注。

(二)关系偏好的确立:有限理性下的村民认知与策略

西蒙指出,决策者在决策前并不能掌握所有方案和信息,也没有一个能度量的效用函数,因而无法对效用函数求极大化,而只有一个可调节的欲望水平。这个欲望水平受决策者的理论和经验知识、搜索方案的难易、决策者的个性特征等因素所调节,决策者以此来决定方案的选定,从而获得问题的满意解决。^[14]“关系效应”便体现着村民行动决策中的“有限理性”成分。纠纷化解机制的建立与国家对社会稳定的强调对村民起到了威慑作用,成为表达利益诉求和化解冲突不可避免、可供选择的。村民对“犯法”和“蹲监狱”的恐惧更甚于对个人利益损失的担忧。正是在“自保”和权益的相互平衡下,村民宁愿保留对国家机构的“浅层信任”而采取保守路线。

于是,纠纷化解机制与关系效应共同形成了农村处理纠纷的两大方式。村民为何最终选择了“关系”而不是“制度”?这取决于村民对纠纷严重性与纠纷化解机制的认知程度。村民将纠纷简单区分为两种:自己“得理”的纠纷和自己“理亏”的纠纷,这表明村民很在意自己行为的“合法性”。村民对不同纠纷也有不同需求,若自认得理,则希望赚足脸面、维护权益;若明知理亏,则希望尽快平息事件。但需要指出的是,这只是村民自己的“认知”,即“我认为我是得理的”而并非“事实上我就是得理的”。村民对纠纷化解机制的认知也有两种:机制“管用”或“不管用”。在此基础上形成四种组合(表 2):自己“理亏”但制度有效性强——依托关系进入法定机制解决纠纷,因为只有依靠关系尤其是“政府内部的人”,才能保全自身利益;纠纷“理亏”且制度有效性弱——期待可依托关系私下了断;纠纷“得理”且制度有效性强——则主动通过机制解决纠纷;纠纷“得理”但制度有效性弱——依托关系进入机制,通过熟人向政府讨要说法。

表 2 制度认知—纠纷性质组合下的策略选择

制度效力认知 \ 纠纷性质	“得理”的纠纷	“理亏”的纠纷
	进入机制	依托关系进入机制
制度“管用”	进入机制	依托关系进入机制
制度“不管用”	依托关系进入机制	依托关系

由此可见,一旦村民认为机制“不管用”,依托关系的可能性就大大增加。村民们完成联络任务后,面临的第一个难题便是怎样表达团体需求。当部分村民提出求助于建立在村支部的“民主协调委员会”后,遭到其余参与者的反对,因为“只见挂着牌子,不过基本上是关着门的”,顶多“有一两个人值班,管不了什么用”。因此,只有自身力量足够强大才能受到制度的重视,而方法就是动员更多人或“托人”形成照应。村民最终采取了低风险的“土方法”:找“门路”,即通过政府相关工作人员,“把自己的冤枉送到管事人耳朵里”。用村民自己的话说,这种问题凭一群农民说了自然不算数,只要有人在“管事的人”面前说话就好办多了。纠纷化解机制在很多地区并未主动向村民伸出“国家机构的触须”,主动进行政策宣传以改变村民认知习惯,因此也无法替代村民对关系的偏好。“关系”仍然是村民首选的行动策略,而通过亲友“托关系”则成为随之而来的首要任务。

(三)关系网络的发动与关系依赖性:行政压力与民间动力系统的对抗

纠纷化解中形成了行政压力和民间动力两个相互作用的系统。前者是相关政府部门的层级组织,后者是由需求性村民与特殊政府人员组成的行动单位,两个系统之间存在潜在的对抗行为。作为有限理性的决策者,出于物质能力和公共精神有限、对行政组织名誉的考量、行政执行失误等多种压力因素,每一层行政组织都会力图阻断后者。表 1 中 X 科长突然“失联”正是因为受到了来自区政府的压力,当村民再次前往 X 科长父亲住处时,其父告诫村民“为他的前途考虑一下”。“村民纠纷—镇长愤怒—综治办主任烦恼—一村主任受苦”的逻辑并不罕见,类似于“主任……对着手机大喊,‘你们村是怎么搞的……干什么吃的你们,赶紧过来’”^[15]这样的片段时常发生。

面对这种压力,村民只能依赖外界获取行动方向和能力支持,必须在每个层级“找人”以形成上行传递的“动力机制”。关系网络的发动首先是利用初级关系向基层政府扩展。由于村民与政府之间的亲密交集无法一蹴而就,他们最先想到向 L 校长求助。因 L 校长有不错的社会地位,与这几户村民中的三家同姓,还与其中一名村民是未出“三服”的亲戚,这个“面子”不能不给,否则“只管自己前途、不管兄弟死活”的不仗义行为将成为全村人的话柄。L 校长又委托教育局 Q 副处长帮忙,终于联系到 A 街道办事处综治办 S 科长。牵扯了这么复杂的关系,S 科长或亲自出面或开介绍信,帮助村民与办事处书记和其他分管领导见面。而地缘关系及社区名声也在关系网络发动中起到一定作用。几户村民不止一次向区政府 X 科长父亲求情,其父最后也一再提醒,这几户村民按辈分都是“叔辈”,不要在村里坏了名声,X 科长最终在“乡亲”压力下开具了相关材料。

每经过一层政府,相关信息和行动都离不开联络人,从而对社会关系的依赖日益加深。“若不是 X 科长提前做工作,我们连政府大门也进不去,连局长在哪个办公室也找不到,更别说受接待”。而当失去 X 科长的支持后,村民们的遭遇则完全不同,“打发人,满口说已向上级反映”。随着政府层级的提升,动力系统不可避免地受到行政体系的影响。村民所指望的“关系”一开始就是以“精英介入”的方式充当村民和基层政府之间的和事佬,在必要时会毫不犹豫“道义地甩包袱”自救,从而将碍于情面接受的“面子活”撇到别人身上,也将承担压力的风险外转。遇到这种情况,进退两难的村民只能受制于外部因素。“甩包袱”代表着血缘责任的耗尽,因此需求性村民的社会地位是影响民间系统延伸水平的关键因素之一(图 2)。在村民眼中,“要是乡镇里有人,就能帮着把事情办好,区里或者市里有人,没人敢和你过不去”,而没有关系的村民,要么退出纠纷,要么跟随别人行动。^①

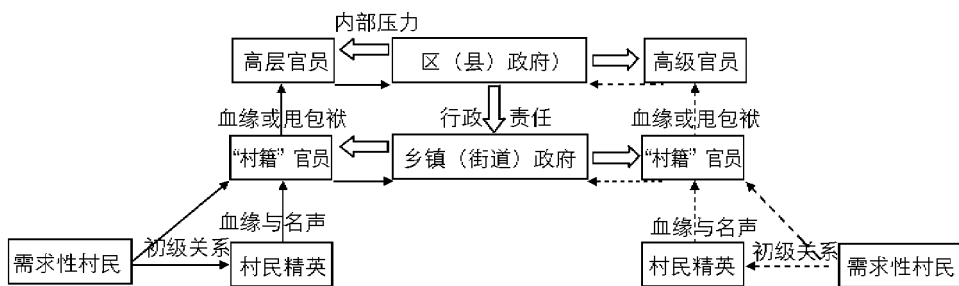


图 2 行政压力系统与民间动力系统对抗^②

(四)关系的层级延展与强度:基层纠纷化解平台的低能力刺激

尽管基层政府负有化解纠纷的直接责任,但只要“不出事”就不会为此消耗太多精力,因此“认识人”的从中斡旋十分必要。正是由于 S 科长努力,F 街道才向上级政府提交一份专门报告。而后也是 S 科长透漏,一味依靠办事处恐怕无益,并主动提供了区政府 X 科长的联系方式。

因此,即便是已得到受理的纠纷也容易陷入基层化解平台的“化解陷阱”。村民最关心土地纠纷和相关补偿,而乡镇政府只有报告权却没有充足决策权,反而可能延误化解纠纷的最佳时机。此外,L 市现行纠纷化解遵从“基层汇总—分流—办理”的流程,分流中心的意见成为化解方案出台的重要基础。但实际上,纠纷分流中心的工作是“把纠纷汇总一下,给各个部门发过去”,它与具体执行的部门之间并无指导关系,推卸责任的情况并不少见。而且出于防止事态扩大的考虑,人力和物力有限的乡镇政府倾向于先将村民“困住”,“满口应承下来……五天以后我又来问,说上面正在处理,让我耐心等等”。不愿等待一个含糊决定的村民打算依靠关系跳出基层的包围,这正是机制化

^① 陷入纠纷后的村民实际上可分为三种群体:利用关系获取优势的群体;社会关系贫乏并退出纠纷的群体;采取极端行为以获取重视的群体。而纠纷的主要发起者都是比较特殊的村民。对于一般的村民来说,他们大多以沉默换取生活的安宁。

^② 本文所涉及的案例是需求性村民—政府对抗型,但此外村民—村民对抗型纠纷也可能出现。后者会出现两个相互竞争的民间系统,形成更为复杂的局面。

解效率较低的产物。^①

农村社会纠纷的化解可由公共权力主导,或者由政治领袖和群体性事件等外部力量推动。而大部分村民能运用的外部力量仅有温和、隐蔽、可扩展性较强的社会关系。可见,纠纷化解机制中各个部门职能的稀缺性与其可接触性、工作效率的比值,影响着社会关系介入的程度和方向。这个结论可用公式初步表示出来:

公式 1:关系客观介入程度= $\frac{\text{职能稀缺度}}{\text{可及性} \times \text{工作效率}}^{\text{②}} = \frac{\text{村民纠纷数量}}{\text{机构数量} \times \text{工作效率} \times \text{可及性}}$

依靠国家提倡的方式化解纠纷正在逐渐成为多数村民共识,这在保证合法性的同时也带来一定的不确定性,而“关系”则正是给予村民安全感的途径之一。因此,“关系”、集体上访与民间武力对抗,共同成为城镇化时期村民利益表达的主要方式。

(五)关系的不可退出及限度:成本沉积与“关系惯性”的形成

弱关系可以充当“信息桥”^[16]实现社会网络的扩展,村民的关系网络也由 S 科长上升到区政府 X 科长,由基层政府机构扩展到上层。而关系的运转毫无疑问需要通过某类资源维系,村民不仅要请客吃饭、赠送礼品,还可能需要低声下气、委曲求全。尽管与 S 科长有同村和血缘关系,“第一次在我家订菜,二百三十元;第二次是从办事处出来进饭店,八个人花了四百多……找 X 科长时,我们七个加上 S 科长和他父亲,花了五百多。去人家家里问消息、求对策,也得给老人家带点营养品……毕竟是求人办事嘛……人家又不欠你的,为啥给你卖力”。几个月下来,D 村村民不知不觉由利益诉求者变为实实在在的利益受损者。连续不断的“跑关系”不仅占用了正常劳作时间,还在交通、饮食和“象征性礼品”方面带来一定程度的经济负担。

随着关系圈越拉越长,关系人与当事人之间的道义基础变淡,代之起维系作用的乃是物质投入建立起来的新“感情”。因此,“关系效应”从本质上提供的并非解决办法,而仅仅只是一个机会。而且,“象征性报酬”支出是一个重复过程,给村民带来经济痛楚的同时,又更加唤起对成功的渴望,“关系”扩展也由此产生不可退出的“惯性”。当成本积累到一定程度时,村民所接触的关系和付出的报酬也达到了一定程度,反而更不愿放弃对关系的依赖。

但是,这并不意味着“关系”永远不会退出。当村民无力负担这种物质成本或看不到解决希望时,先前积累的“巨大惯性”就会突然爆发。因此,“关系”在客观上承担着“进程推进”与“风险控制”两种功能,它在为村民提供解决手段的同时又能防止极端行为发生。正是在 L 校长、S 科长和 X 科长关照下,村民才保持了言语和行为上的克制。而当几户村民努力一年后一无所获,并产生相对较大的沉没成本,“在路上几乎被人戳脊梁骨”,他们撕毁了最终补偿公告,还与前来劝阻的工作人员发生肢体冲突,并搭建帐篷看守土地。“原生怨恨”和由“权力机关……表现出的不力、不当或无能”所引发的“次生怨恨”共同促成了群体性抗争高潮的发生^[17]。

当然,关系运用并不必然导致群体性抗争高潮。这主要取决于村民对关系成本的承受力,而这又与关系的“初始高度”和较高层政府的反应灵敏度有关,亦即受制于村民直接拥有的社会关系或者说村民所处的社会地位。“爬到纠纷宝塔顶端的纠纷者,大多拥有更多与行政权力有联系的关系

① 如果在政府内部“有人”,村民在经过一番周折之后最终可以受到上级政府的重视。然而来自农村的纠纷在其整体职能中所占的地位并没有多高,高层政府也很少亲自处理,而是更倾向于给基层政府作出指示,再次将纠纷带回到基层处理,即“石头飞上天还是要落地,事情出在哪里最后还得由哪里来解决”。这样,曾经依靠关系摆脱本级解纷机构的村民便需要关系重新进入机制内部。或者说希望这一级政府能够不计前嫌,重新受理纠纷。正如吴毅所说:“从局部看却意味着以对地方政府告状的形式来捍卫自身权利的他们,在不到万不得已之时也仍然在小心谨慎地给自己与区、镇方面的关系留下可以回旋的空间,并不想将自己置于与政府完全对立的地位。”(吴毅:“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境[J]. 社会学研究,2007(5):21-46)

② 职能稀缺度可以用村民需求量(即纠纷案件数量)与承担此类工作的机构数量的比值表示;可及性是主观变量,与村民感觉“门难进”的程度有关。如果关系介入度较小,则代表政府通过工作人员向纠纷村民做工作;如果数值较大,则代表纠纷村民向政府的关系延伸。

资源”^[18]。正是受职位与能力所限,S科长、X科长只能帮助村民至一定程度,却无法左右政策结果的输出。结合公式1可得公式2:

公式2: $G(\text{关系效应}) = F(\text{关系客观介入可能}, S, r)$

其中,S为村民经济社会地位,r为“关系”所能达的最高层政府的反应灵敏度。

三、关系效应的破解:法治与自治基础上的社会治理

关系效应在农村形成了两组悖论:寻求正义与正义扭曲,冲突缓和与激发冲突。它在“寻找正义和效率”的同时也在一定程度上扭曲着农村正义系统的运作,在缓和村民需求与制度缺陷冲突的同时也在引发新的冲突,在改变原有行政格局的同时也受制于新的格局。关系效应实际上展现了社会冲突酝酿和发酵的过程,讲述了群体性事件和社会抗争“发生之前的故事”。米格代尔早就指出,并不存在突然爆发的暴动,“农民一直试图通过制度化的方式进行旷日持久的革命”,但是这些制度却经常存在结构不完整、腐败和垄断等问题。^[19]因而,凡是在政府不能创造有效秩序和制度的地区,农民就越有可能欢迎其他规范的出现。随着城镇化进程中村庄冲突逐渐超出乡规民约礼治秩序的调节能力,农民只能从国家那里寻求纠纷化解之道。然而,有些地区过于强调“纠纷不出社区”“不出乡镇”等,但这并不是要把纠纷尽量在基层化解,而是要千方百计把纠纷“堵死”。当法定的秩序和制度变得可望而不可即,农民只能也必须倾尽自己所能掌握的层层人际网络来和相关部门搭上关系。大多数农民都相信一定存在一个强有力的权威,它能够代表农民的利益,至少能够公正地安抚农民在城镇化进程中的遭遇。

那么,农民心中所认可的法定权威到底是什么?根据欧博文、李连江“依法抗争”的解释框架,“合法抗争使抗争者能够运用官方的法律、政策和其他官方提倡的价值来反对不遵守法律的政治经济精英”^[20],法律在农民的抗争和诉求中发挥了非常大的作用。于建嵘也提出了“以法抗争”的概念,剖析了农民在闹市宣传中央文件、法律并且通过解释相关法律条文来阻止有关部门乱收费的现象^[21],似乎也同样印证了法律和政策在满足相关利益诉求中的作用。但按照“依势抗争”“以理抗争”等解释框架,借助法律只是诸多抗争策略中的一种而已,甚至法律的权威也并不是人们所首要信任并诉求的:“在强调‘依法治国’的背景中,人们对政策法规产生了一种良好期望甚至幻想,因而在调研分析时,法律的影子如‘依法抗争’、‘以法抗争’也就在幻觉中折射出来……法律本是维护公平、正义的最有力的武器,然而,目前越来越多的农民受到不法侵害时,他们几乎都不是通过正常的法律途径解决。”^[22]人们借助法律保护自己、宣示自己行动的合法性,但是既不会选择按照一般行政程序处理问题,也不会选择进入司法程序。纠纷主体之所以选择运用关系网络,知“势”、造“势”、借“势”、用“势”,或者借助道德和政治的话语“以理博弈”^[23],其最终目标无非是使自己的行为与中央和地方党政领导的立场相一致,从而引起政治权威的注意、认同和同情,最终借助政治力量来实现自己的诉求。因此,纠纷主体才选择借助手中的关系跳出诸多行政程序的“包围”,甚至“对经人民法院终审判决的相当一部分案件,村民并不接受……于是引发了新一轮的申诉与上访”^[24],农村纠纷和抗争既不能由行政解决、也没有被法律化解,而是最终落入“政治”的范畴。

由此可见,已有的行动策略都打了法治的擦边球,法律只是被使用但并未被农民所深信。实际上,农民“依法”抗争的恰恰是基层政府的“土政策”和不合法的行为;即便是基层政府也未能依法行政,农民又怎么会“依法抗争”?农民本身并不在乎究竟是行政、司法还是政治领域能够解决问题,他们只是希望自己的合法权益不被侵犯、其他人也根据同样的标准得到利益等。这就使得原本可以作为一般事务由制度自动解决的问题,现在都必须要求党政负责人逐一处理。可见,如果法治和制度的效力相对较差,农民就需要通过支付巨大成本、制造各种外部效应来抢夺政治注意力。只要“法治”观念还没有真正树立起自己的权威,更多新奇惨烈的行动就会不断出现,利益相关者也都会用尽手段以得到政治首长的关注和批示。因此,破解关系效应必须重新恢复社会事务和制度规范之

间普遍而有效的联系,其首要条件就是在“法治”的范畴内进行社会治理,推进法治农村的建设。

虽然我国近十多年来一直致力于“送法下乡”工作,但需要指出的是,农村法治化建设是作为民族国家建设的一部分而存在,本身就具有政治性功能^[25]。也就是说,在农村实现“依法治国”的根本目的在于通过依法管理社会、依法惩治、依法维护社会秩序,法治成为自上而下约束农村社会的一种管理方式。在城镇化进程中,建设法治农村的意义不再仅仅限于应对频繁的斗殴事件和民事纠纷,“一个日益陌生化、异质化和流动化的村庄,比以往任何时候都需要一套权威性的规范体系和力量来维持秩序……国家法律进入的实践,并不仅仅是国家一厢情愿的‘送法下乡’,更表现为乡村社会产生了内在需求后的‘迎法下乡’。”^[26]由此可见,“法治”不仅意味着采用司法的方式处理纠纷,而是一种更宏观意义上的有关社会治理、依法行政的概念,它要求地方政府必须严格遵循法律规定,同时必须保证制度和机构处理社会纠纷的法定效力,否则法治农村建设将继续沿袭“特殊化”的路子。

法治是整个社会行动的统一底线和村民自治的保障,因此,破解关系效应必须与法治建设联系起来,注重制度规范的“可及性”,在“下沉”与效率上下功夫,从而提高村民对纠纷化解机制的信任。对于如何促进农村纠纷的有效化解,主要存在“多元化解论”和“基于乡土元素的效力改善论”两种观点。随着多元机制基本建成,村民需要的不再是“增元”,而是贯彻有力、执行迅速、进入畅通、应对及时的制度。关系效应的形成说明纠纷化解机制尚未给村民“有效”的形象,以至于村民找到“关系”才放心。有效的制度首先应被认知和信任,纠纷化解机制在实现机构建设的“硬嵌入”之后,应致力于对村民认知的“软嵌入”。因而,可以集中力量打造纠纷化解示范区,相关机构认真对待和处理各类纠纷中的村民需求,以此培养制度权威,逐渐减轻村民对社会关系的依赖。维护社会稳定的最好做法不是控制或隐藏,而是要以行动让村民看到,只有在社会制度的框架下才能最大限度实现效率和公正。

规范程度与工作效率无疑是纠纷化解机制的两大维度,因此,应该破解基层化解陷阱,从而缩减关系效应的存在空间。第一个纠纷化解平台的反应速度和质量将对后续环节产生不可估量的影响,可在县(区)党委下成立社会治理中心,在各乡镇建立社会治理中心的垂直领导体系,通过重塑纠纷化解的权力中心来提高基层效率。同时,在提高政府对于民众的诚信基础上,应该更加注重政务系统内部的上向诚信、下向诚信及同级诚信^[27],从而提升基层社会治理中心化解纠纷时的能力和效度。另外,纠纷化解机制应从“悬浮性”逐渐“沉入乡村”,实现与村民无障碍对接,通过领导下乡接访、设立驻村干部等来满足低成本化解纠纷的制度性供给,避免村民因“观望”“门难进”而找关系;通过电话热线、村头邮箱和匿名举报,鼓励、保护村民表达利益诉求。同时,加强监督工作人员,防范关系的不正当运作,及时公开化解方案及法理依据并以一定方式公示,从而防止寻租行为、降低效率。

法治解决的是“形式合理性”与“程序合法性”,而“合情”问题则更需要由基层自治来逐渐化解。“如果我们要在非基层建立法治,我们必须首先安排好基层的治理问题……乡村的、基层的、下面的治理难题只能用一种非司法甚至反司法的方式来解决。”^[28]这种基层的反司法理论,也就是要在自治的领域内解决“合情”的问题,从而切断社会“不满”向纠纷转变的路径。因此,应当在农村治理中弘扬社会关系网络的公共性,实现关系效应内敛化。社会成员处在关系网络中并受到周围环境的影响,村民遭遇纠纷后首先会向“周围的人”征询。这些潜散在农村社区的关系结点为村民出谋划策,村民行动往往表现出“精英”的意愿。虽然传统农村也存在私人关系化解纠纷的情况,但主要局限于农村社会结构的固有功能体系,如村庄中的“门子”^[29]、公认的道德模范和各家族“当家人”,他们在村中享有名声威望并固化为村庄秩序结构中的一部分。如何将“私人关系”加以整合并塑造为促进纠纷化解的“公共关系”,是一个值得研究的话题。可以公共责任和荣誉整合民间力量,建立起农村“公共关系网络”。对于纠纷化解中的关键人物,如任职于基层政府的“村级官员”、德高望重的村民代表,共同组成纠纷化解小组。政府通过授予名誉来“购买”公共服务,从而将村庄潜在的反对性

力量纳入社会治理框架,引导纠纷主体向理性方向发展。

城镇化不仅仅是地域空间的变化、产业结构的调整和人们职业的转变,更是一种观念和文化上的变革。中国近代的自我反思,也是逐渐“先从器物上”,然后“从制度上”,最终“从文化根本上感觉不足”^{[30]833}。我国已经在逐渐建立完善纠纷化解相关的各种制度,但也应该关注农村固有的乡土文化,这是决定制度运转效果的潜在而重要的因素。农村纠纷化解中的“关系效应”还是与长期主导农村社会的封闭性文化有关。在这种文化之下,村民之间处于既相互竞争又相互隔绝的状态,往往暗自通过关系效应来追逐一己私利;而村民和政府之间则是“管理—服从”、“请求—恩赐”关系的结合,相互之间的社会信任资本也相对不足。从某种意义上说,正是这种崇尚竞争、相对封闭的政治文化固化了农民的行动策略。因此,破解关系效应需要实现公开、合作、表达型的自治文化,村民之间、村民和政府之间能够做到开诚布公,按照合情、合理、合法而不是关系的原则来实现社会的良好治理。随着社会主义新农村文化建设的稳步推进,农村新型关系网络的形成和发展,相信农村纠纷化解中的关系效应也将逐渐得以改善。

参考文献:

- [1] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,1985.
- [2] 贺雪峰. 乡村治理的社会基础[M]. 北京:中国社会科学出版社,2003.
- [3] 冯猛. 城市社区治理的困境及其解决之道——北京东城区6号院的启示[J]. 甘肃行政学院学报,2013(5):15-27.
- [4] 刘同君. 转型农村社会的纠纷解决:类型分析与偏好选择[J]. 学海,2011(5):47-52.
- [5] 吴毅.“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J]. 社会学研究,2007(5):21-45.
- [6] 宋爱明. 论现代化进程中社会矛盾纠纷的化解——江苏昆山社会矛盾化解实例分析[J]. 中国司法,2012(12):57-61.
- [7] 费正清. 美国与中国[M]. 孙瑞芹,陈泽宪,译. 上海:商务印书馆,1987:86-87.
- [8] 郭星华,王平. 中国农村的纠纷与解决途径——关于中国农村法律意识与法律行为的实证研究[J]. 江苏社会科学,2004(2):71-77.
- [9] 姚望. 关系网络表达:农民利益表达的日常形态及运行逻辑[J]. 兰州学刊,2011(3):93-96.
- [10] 陆益龙,杨敏. 关系网络对乡村纠纷过程的影响——基于CGSS的法社会学研究[J]. 学海,2010(3):174-180.
- [11] 吴思红. 乡村秩序的基本逻辑[J]. 中国农村观察,2005(4):65-72.
- [12] 丁建军. 村庄内生与国家介入:农村纠纷的解决逻辑[J]. 求实,2008(10):87-90.
- [13] 陈柏峰. 论乡村体制改革对纠纷解决的影响[J]. 中共宁波市委党校学报,2006(3):34-38.
- [14] 西蒙. 管理行为[M]. 詹正茂,译. 北京:机械工业出版社,2013.
- [15] 刘刚,王芳. 乡村纠纷调解中的公共权力与权威[J]. 中国农村观察,2008(6):58-64.
- [16] MARK S. Granovetter. The strength of weak ties[J]. American Journal of Sociology,1973(6).
- [17] 刘能. 怨恨解释、动员结构和理性选择——有关中国都市地区集体行动发生可能性的分析[J]. 开放时代,2004(4):57-70.
- [18] 埃里克森. 无须法律的秩序[M]. 苏力,译. 北京:中国政法大学出版社,2003.
- [19] 米格代尔. 农民、政治与革命:第三世界政治与社会变革的压力[M]. 李玉琪,袁宁,译. 北京:中央编译出版社,1996:195-198.
- [20] KEVIN J. O'BRIEN. Rightful resistance[J]. World Politics, 1996(1):31-55.
- [21] 于建嵘. 当代中国农民的“以法抗争”——关于农民维权活动的一个解释框架[J]. 文史博览(理论),2008(12):60-63.
- [22] 董海军. 依势博弈:基层社会维权行为的新解释框架[J]. 社会,2010(5):96-120.
- [23] 朱健刚. 以理抗争:都市集体行动的策略——以广州南园的业主维权为例[J]. 社会,2011(3):24-41.
- [24] 栗峥. 乡土社会的纠纷解决[J]. 法学论坛,2010(1):150-154.
- [25] 苏力. 送法下乡[M]. 北京:中国政法大学出版社,2000:5-13.
- [26] 董磊明,陈柏峰,聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学,2008(5):87-100
- [27] 吕耀怀,谢志新. 论政务诚信的内向方面[J]. 天府新论,2015(5):109-114.
- [28] 赵晓力. 基层司法的反司法理论——评苏力《送法下乡》[J]. 社会学研究,2005(2):218-225.
- [29] 董磊明. 宋村的调解:巨变时代的权威与秩序[M]. 北京:法律出版社,2008.
- [30] 梁启超. 梁启超选集[M]. 上海:上海人民出版社,1984.

责任编辑 刘荣军

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>