

# 政权“悬浮”与市场“困局”： 一种农民上访行为的解释框架\*

——基于鄂中 G 镇农民农田水利上访行为的分析

■ 焦长权

[内容提要] 在本文中,作者首先考察和归纳了农民农田水利上访的两种类型:以个体为主的“纠纷延伸型”上访和以群体为主的“干旱求援型”上访。接着,作者对农民农田水利上访行为的发生机制进行研究后发现:农民的国家观念是农民针对农田水利问题上访的心理文化机制,而由政权“悬浮”和市场“困局”及二者的相互作用导致的农田水利恶化是上访发生的结构性因素。最后,作者针对目前学界的农民上访研究进行了扩展性讨论,认为农民上访研究应该适时地从“抽象”的上访研究向“具体”的、类型化的上访研究转化。

[关键词] 上访 农民 国家观念 政权“悬浮” 市场“困局”

Abstract: In this essay, the author examines the phenomena of Chinese farmers sending petitions to the higher authorities with regard to their farmlands and irrigation, and summarizes these petitions into two types, namely “dispute-caused petitions” by individuals and “drought-caused petitions” by groups. By studying the rationale behind these petitions, the author discovers that the farmers’ conception of the state forms the psycho-cultural mechanism of their acts in petitioning for their farmlands and irrigation, and the “floating” government and the “gridlocked” market, which have jointly led to the deterioration of the farmlands and irrigation, comprise the structural factors that prompt the farmers into petition. In the final section, the author gives an extended discussion on current academic studies of farmers’ petition, arguing that the scholars should change their focus from abstract issues to the more concrete and typological studies.

Keywords: petition to higher authorities, farmers, conception of the state, “floating” government, “gridlocked” market

## 一、导言

自改革开放特别是上世纪 90 年代以来,中国农村的集体上访和群体性事件骤然增多,与此相应,学界对于中国农民的上访和群体性事件的研究得以展开。不同于农民革命和作为“弱者的

武器”的农民的“日常抵抗”,较早展开研究的李连江、欧博文认为中国农民的上访是一种“依法抗争”(rightful resistance)行为,而后,于建嵘归纳出了农民维权的“以法抗争”模式。在此基础上,应星和吴毅的相关研究使问题的讨论进一步深化。最近,申端锋则认为前述的农民上访和群

体性事件的研究都可以归纳为一种“维权范式”，其内涵主要包括两个方面：一是在国家与社会这一二元对立框架里，政府权力尤其是县乡政府的权力过大，侵害了农民的权利；二是改革开放以来农民权利意识逐步兴起，现代权利观念开始深入人心，从而促成了农民维权行动的发生。“他们都分享了共同的价值理念和政治关怀，即‘维权模式’的价值关怀，其研究均指向了国家政治的维系与重构，只不过有激进与缓和之分罢了。”在此基础上，申端锋试图从“乡村治权”的角度来讨论农民的上访问题，从而实现农民上访研究的范式转换（转向“治权范式”）和深入推进。他通过在河南省和平乡半年的田野工作和研究后发现，在很大程度上正是“乡村治权”的弱化使农民的上访行为得以发生和骤增，以致“信访吸纳治理”和对于上访行为“有分类无治理”的格局的形成。应该说，申端锋的研究在很大程度上开阔了我们对农民上访研究的思维视野，在一定程度上完成了他所倡导的“范式转换”，特别是对新时期农民的上访行为有比较准确的认识。本文的研究在很大程度上是在这种“治权范式”的视角下展开的，但同时又有新的推进：一方面将展现税费改革后“乡村治权”的弱化和治理能力的衰减所导致的政权“悬浮”与农民上访之间的相互塑造关系；另一方面，将重点从市场化、私有化对乡村公共品供给的冲击及其这一过程中的市场“困局”与农民上访之间的关系来展开论述。研究表明，正是税费改革以后基层政权的“悬浮”、市场化机制供给农田水利的“困局”以及二者的相互作用和推动，最终导致了最近几年农田水利条件的恶化和农民因之“求援”于国家的上访行为的骤增，因此，政权“悬浮”与市场“困局”是近几年农田水利上访骤增的结构性原因。同时，本文进一步回应了“维权范式”研究中的“抗争话语”（无论是“依法抗争”还是“以法抗争”）对于理解当下农民上访行为的局限性。“维权

范式”的研究都过度强调了基层政权与农民利益的对立性和冲突性，而忽视了他们在某些方面的“一体性”甚至是“捆绑性”。本文从农田水利上访行为中农民的国家观念角度切入，发现在农民针对农田水利问题的上访中体现得更多的是一种“求援”国家的行为而很少具有“抗争性”，而农民在农田水利问题上的国家观念正是农民采取这种“求援”于国家的上访行为的心理文化机制，从而进一步阐明了农民上访行为中的非政治化特征。在下文中，首先将叙述湖北省荆门地区G镇农民农田水利上访的主体与类型，接着从农民的国家观念的角度分析农民上访的心理文化机制；再接着从市场化机制对农田水利供给的冲击及其市场“困局”和税费改革后“乡村治权”的弱化所导致的政权“悬浮”两方面来讨论农田水利上访的发生逻辑，最后将对目前的农民上访研究进行一些拓展性讨论。

## 二、农田水利上访的类型

G镇农田水利上访大致可以分作两种类型：一种是以个体上访为主的“纠纷延伸型”上访。这是由于农民在农田水利设施的使用、农田灌溉过程中发生了自身内部难以解决的相关纠纷，而纠纷中的一方或多方（绝大多数时候是一方中的个体）通过上访而希望政府帮忙主持公道。这种上访一般都是个体上访，是在纠纷中觉得受了委屈或吃了“亏”的一方主动上访，而且一般都是越级上访（直接越过乡镇向县里甚至市里上访），上访手段更多的是写信或打县（市）长热线。譬如：

案例1 2009年5月14日，苏村12组村民徐能拨打市长专线，投诉该组已有1个星期无电，影响农业生产。经调查情况如下：苏村12组原有抗旱泵站1座即江集泵站，全组抗旱用水全部依赖

此泵站 2009 年以来,因该组有 11 户农户自行打井灌溉农田而不缴纳泵站水电费,但泵站抽水时又强行取水灌溉,引起缴费农户不满,从而导致小组停电。经镇、村干部协调,11 户钻井农户补缴了电费,小组用电恢复,泵站恢复运行。

案例 2 2009 年 5 月初,石村 10 组村民朱章向县长热线反映,其灌溉用电为年初预交年尾结算,每年平均为 30 多元每亩,他自己从不欠水电费。但是,今年村干部乱摊派,把私人账目摊派到村民头上,名为补缴 2007 年、2008 年电费,每亩多交 20 多元。朱不愿多交,村干部就要求村电工切断其生活用电。经镇、村干部调查情况如下:10 组有耕地 212 亩,农户 30 户,灌溉农田深水井 2 口,1 个蓄水大坝,整组为河南移民。2009 年 5 月,该村将 10 组 2007 年、2008 年电费全部核算清楚,每亩 54.6 元,交群众讨论通过后交电费。该组大部分农户认可,已经交清电费,只有少数几户不愿交纳。所欠金额合计 2063.10 元,其中:朱清 176 元、朱章 172 元、朱玉 446.3 元、朱金 580.5 元、朱浩 688.3 元,村干部多次上门催交未果。5 月 13 日,镇、村干部、司法所工作人员和欠款户在镇司法所进行了调解,达成协议:欠款户先交欠款 70%,待忙月过后,再开群众会讨论,看欠款是否该交。14 日恢复供电。

案例 3 2009 年 10 月,高村 1 组严兰到县信访办上访。反映经本组安排的一口公共堰塘本是多户农户共同使用,现被另一农户单独改造(实情是单独改造后想独自占有——笔者注),严兰怕该农户明年不让其使用堰塘而上访。镇、村干部经调查后进行了如下调处:一是堰塘所有权为集体所有,必须公用;二是改造后的堰塘仍然是公用,共同蓄水用水,不得干涉;三是堰塘实行共同管理,共同蓄水(显然,镇、村干部的调处意见只可能在

当时应付过去,而到春季用水时必然会发生矛盾——笔者注)⑩。

在案例 1 中,自行打井的 11 户农户不缴费却又在泵站抽水时强行放水,从而引起小组停电,他们是主动想“搭便车”⑪。案例 2 中欠费的几户农户之所以不愿意交电费,恰恰是因为他们觉得村里将小组内部 2007 年和 2008 年所欠的水电费全部平摊到各户不合理,他们为了对付“搭便车”的农户所以不交费而被断电后主动打县长热线上访。而案例 3 则是因为公共堰塘的使用问题,有农户单独改造了堰塘,其他农户不满而上访。这些上访者都是觉得在农田用水或设施使用上自己吃了亏而主动上访的,且都是越级上访。当问及为什么都选择越级上访时,他们认为“这种纠纷和矛盾是比较小的事情,如果直接去找镇政府,他们不会将之挂在心上或者真正帮忙解决,不如直接打县(市)长热线来得实在,这样使镇政府必须来调解”。像这种类型的上访,在农田水利上访中占据的比例不是最多的,因为很多时候相关的矛盾和纠纷得到了自我化解或者相互忍让而不了了之。但是,最近几年,因为农田水利条件的恶化,特别是市场化、私有化改革使相关的矛盾骤然增多,尤其是针对水利设施的分割(典型的如分割堰塘,将公共的大堰塘分割成几块小的、“格子式”的堰塘)、拍卖(典型的如拍卖泵站和机台)、租赁等相关纠纷骤然增多,而这些纠纷涉及的利益较大,矛盾冲突大,所以相关类型的上访也增加了不少,这在下文中还会详细述及。

G 镇农田水利上访的另一种类型是“干旱求援型”上访。这种上访一般都集中出现于每年农田用水集中的春夏季节,由于水稻种植对水利的依赖性强⑫,用水时间集中,加之 G 镇所处地区是典型的亚热带季风性气候(季风来临时间变化频繁,且夏季有“伏旱”,秋季有“秋旱”),这就导致每年

春夏季节用水高峰时的紧张。这种上访绝大部分是以村、组甚至片区村民的集体性上访“求援”，要求政府（一般是到镇政府）出面帮忙组织协调放水和远距离调水以应对干旱。这种类型的上访一般少则十余人（一个村民组的部分村民），多则上百人，且上访者不分性别、年龄。在特别干旱的年份甚至有村民将饮水困难的耕牛也拉到镇政府大院。譬如：

案例 4 2001 年，斋村 5 组、8 组上访。当时天气干旱，无法栽秧，种的都是芝麻等旱粮，同时也无饮用水，村民没有办法解决，就有二三十人去镇里上访，因耕牛没有水喝，所以上访的时候把耕牛都拉到了镇政府大院，镇政府没办法只有请消防车从汉江中拖水送去以供饮用。2002 年，政府帮助打深机井 1 口。

案例 5 2001 年，王村 2 组、3 组因天气干旱，大面积水稻绝收和减产而上访，要求政府解决来年灌溉问题。政府于 2002 年 1 月帮忙打深机井 1 口。因深机井对 3 组更有利，而 2 组难以从井中取水，故 2 组又集体上访要求为 2 组打井，政府没有办法又筹集资金给 2 组打深机井 1 口。

这种类型的上访最近几年在 G 镇相当普遍，

表 1 是对相关案例的初步统计。

由表 1 可见，这种类型的上访是相当多的，而且都是群体性上访，绝大部分也都是直接到镇政府上访，同时农田水利上访中的绝大多数都是这种类型的上访。这种上访与“纠纷延伸型”上访有较大的区别。“纠纷延伸型”上访是因农田水利纠纷难以解决，纠纷中的某些个体觉得吃了亏或受了委屈而希望“援引”国家的力量讨回公道的一种行为。“干旱求援型”上访则是一个组、村甚至是一个片区的农民普遍无法应对干旱而发生的群体性上访“求援”行为。二者也有其相似性，那就是都希望“求援”于政府的力量，要么是帮助化解纠纷和主持公道，要么是帮助改善灌溉条件和协调放水。可见对于“维权范式”部分研究者所言的农民上访行为中的“抗争性”话语<sup>⑩</sup>，其适用性是有限的，不可推而广之，至少在农田水利上访中完全看不到这种“抗争性”的存在。与之相反，这是一种“求援性”的上访行为。

### 三、农民的国家观念与农民上访

下文将从农民的国家观念入手进一步深入讨论这种“求援性”而非“抗争性”的农民上访行为。在荆门这种“原子化”农村，按照相关学者的研究，农民的集体行动能力是很低的，村民之间很难达

表 1 G 镇 2001 年以来部分农田水利上访统计表

年份	上访次数	上访村、组
2001 年	4 次	张村 1 组、7 组、8 组；王村 2 组、3 组，斋村 5 组、8 组，黄村 6 组、7 组、13 组
2003 年	4 次	罗村 1 组，石村 3 组、7 组、10 组，张村 3 组
2005 年	2 次	石村 1 组、7 组
2006 年	6 次	罗村 1 组、4 组、6 组；石村 1 组、7 组、10 组
2009 年	6 次	雷村 1 组，张村、王村、雷村等 5 村部分小组联合上访
总计	22 次	共三十余个村民小组先后上访

资料来源：2010 年 1 月 G 镇调查收集。

成一致的集体行动<sup>⑮</sup>，但是在这种地区为什么发生了这么多的农田水利集体上访事件呢？而为什么在税费改革前却很少发生抵抗税费的集体上访事件以致农业税费高到难以想象的地步<sup>⑯</sup>？当问及农民为何会在农田水利问题上上访，他们最经常的回答是：“这个时候不找你政府我找谁？这个时候都不找政府什么时候找政府？”其实，这里面除了因农田水利是农业的命脉，有没有水关乎着吃饭的生存逻辑以外，恐怕最重要的是农民在农田水利问题上所表现出来的国家观念问题，正是农民的这种国家观念使农田水利集体性上访有了明显的“求援性”而非“抗争性”的特征。村民的回答背后隐藏的是农民在农田水利遭遇困境而“求援”于政府时道义上的正当性问题。正是村民的这种正当性意识使他们在因农田水利遭遇困境而集体上访时很少会去考虑“合法性问题”，那么“合法性困境”<sup>⑰</sup>对农民集体上访行为的阻碍就非常有限了，至少在农民的观念中是如此。也就是说，在农民的观念世界中，水利问题不会因目前的市场化、私有化而完全变成农民的私事，恰恰相反，农民认为在农田水利发生困境的时候，国家有“义务”介入并提供帮助，农民既只能“求援”于政府同时也更应该“求援”于政府。同时，基层政府也没有认为农民因农田水利问题上访有什么“不合法”，也认为农民在这个时候向政府求援属于“天经地义”的事情。

在传统的中国，农民对国家的想象是以“父母官”的印象表达于日常生活实践的，皇帝是天子，大家都是天子的臣民，而其他的国家行政人员都是臣民的“父母官”<sup>⑱</sup>。既然是“父母官”，当农业的命脉水利问题在基层难以靠村落内部的力量组织起来时，国家就有了做“父母官”的“义务”来帮助其臣民。从历史上来看，虽然中国历史上的国家行政力量只到县级，县以下更多的是靠地方的士绅等精英维持自治状态，但是在水利问题上，特别是

在事关国计民生的大中型水利问题上，在底层的村社无法靠内部力量组织起来解决的水利问题上，国家的力量历来是深入到底的。例如，中国历史上多次治理黄河水患就是典型。也正是在这个意义上，西方一些学者才对中国传统的专制主义有了新的解读角度，认为是基层村社难以解决的水利问题需要国家的强力介入才使东方的专制主义如此明显<sup>⑲</sup>。而自新中国成立以来，中国共产党在基层最得人心的口号是“为人民服务”，这是新中国成立以来中国基层百姓对国家的角色期望和其自我角色定位。我们再看荆门沙洋地区的水利问题。在这一地区，农田水利是农民生存的命脉，同时，单独的家户确实难以完全通过自我努力得到低成本、低风险的农田水利<sup>⑳</sup>。正是在这个背景下，才有了荆门地区自新中国成立以来围绕漳河水库等大中型水库为中心的农田水利建设，才有了这几十年来农业生产条件的大大改善，也才使分田到户以后的几十年还能吃前辈人的农田水利“老本”。正是通过历史长期的，特别是新中国成立以来几十年的实践和形塑，在荆门地区的农民头脑中，农田水利问题天然地与国家有了关系。在实践中就表现为一旦天气干旱，政府和农民一样着急，不仅仅是担心农民会因干旱上访，同时也是担心出现大面积干旱而自己“脱不了责任”。所以，每到这个时候，镇政府的中心工作就是组织农田放水，镇政府所有机关干部（包括派出所、司法所、计生办等等）都被安排进了“放水专班”之中，一般只留少数人在政府大院值班，其余“放水专班”人员全部下到村里去协调放水，这可以被称为“下访”。可见，在农田水利问题上，乡镇与基层农民的利益有较高的“一致性”，甚至可以说是“捆绑到一起的”。

而“维权范式”的研究有时候过度强调了基层政权（特别是乡镇政权）与农民之间利益上的冲突性和对立性，而忽视了他们可能在某些方面利益

上的“一致性”甚至“捆绑性”。而对于有学者所言的农民维权行为中的强“政治性”问题<sup>②1</sup>,在这里也不见踪影,农民只是就农田放水的事情“求援”于政府帮助解决,别无其他抽象性政治权利的诉求<sup>②2</sup>。而针对吴毅所说的农民的上访行为都无法逃避“权力—利益的结构之网”的过滤的问题,这虽然有较强的解释力和普遍性,但是也不可推至极端。一方面,正如吴毅自己所说的“石场业主不是一般意义上的最底层群体,而具有为学界所分析的经济能人的身份类型,因此,我们未必能够以石场业主这类可称之为‘农民精英’的维权行为来简单地等同或代表最底层者的维权逻辑”,但是又不如吴毅的分析,“通过对本案例这种带有显著群体限定特征的‘精英’类维权逻辑的展示和分析,能够更加准确地测量出既有‘权力—利益的结构之网’给农民维权者所留置的行动空间。也就是说,精英尚且如此,就更不论一般农民维权也无法不受到‘权力—利益的结构之网’的限制了”<sup>②3</sup>。事实也许正好相反,在税费改革后的今天,基层政权逐渐由一种“汲取型政权”向“悬浮型政权”转化<sup>②4</sup>,大多数底层农民与基层政权的关联越来越少,倒是那些如吴毅所说的“石场业主”等乡村的政治、经济精英确实还深嵌在“权力—利益的结构之网”之中。比如在农田水利上访的过程中,大部分底层农民并没有因担心自己深嵌在基层社会中的“权力—利益的结构之网”中而害怕参与。相反,尽管这种类型的上访并没有太大的“合法性问题”,基层的村干部等无论怎么干旱也不会带头去上访,更多的是在村民要求上访的时候去做工作,帮忙维持秩序和协调上级政府的调水行为。

#### 四、市场“困局”与农民上访

调查表明,农田水利上访行为在最近几年越来越多,规模也越闹越大。我们进一步追问:为什

么农民最近几年在农田水利问题上需要频繁向国家求助?之所以“纠纷延伸型”上访和“干旱求援型”上访都增加,是与近年来农田水利变迁特别是相关的制度性变迁密切相关的。这些制度性变迁主要有两方面:一是农田水利的市场化、私有化改革及其过程中的市场“困局”;二是税费改革后“乡村治权”的弱化及治理能力的衰减所导致的政权“悬浮”。两者的相互作用和推动对农田水利产生了深远的不良影响,从而使农田水利条件骤然恶化,使农民应对极端天气的能力大大降低,从而使农民“求援”于政府的上访行为越来越多。

先从农田水利的市场化、私有化改革及其过程中的市场“困局”开始讨论。

2003年,借鉴“咸安政改”<sup>②5</sup>的经验,湖北省政府开始在全省推广以精简机构、“以钱养事”为主要内容的乡镇机构改革,其基本的改革取向即为市场化、私有化和社会化。关于农田水利系统的改革,《湖北省水利工程管理体制改革实施方案》<sup>②6</sup>中要求:“农村小型水利工程要按照落实管理主体、明确管理责任、提高管理效益的总体要求,积极推行竞价拍卖、承包、租赁等灵活多样的经营方式和运行机制。”同年,荆门市在《荆门市水利局关于开展乡镇水利站暨小型水利工程产权制度改革试点的意见》<sup>②7</sup>中则明确提出:“以‘卖、包、租、股、协会’为模式,将小型水利工程的管理和经营推向市场。推行小型水利设施产权制度改革,对供水单元较小的渠系、水库、泵站等独立灌区,要进行公开承包、租赁或拍卖,将灌区的管理权、使用权移交给水管单位职工或群众。灌区经营权拍卖、租赁、承包后,灌区经营者负责灌区的配套维护和用水管理,按照市场机制运作,水利、物价等部门对其供水收费情况予以监督。”这一改革的行动与经济学界要求农村公共品的私人供给和市场供给的呼声<sup>②8</sup>遥相呼应并互相推动。在这种思潮的指引下,农村的农田水利供给被彻底推向了市场化和

表 2 全镇三大泵站基本情况统计表

泵站名称	建成时间	所属村	装机容量 (kw/台)	原受益单位		原灌排面积(亩)		2005年 灌溉面积	设备完好率
				村(个)	组(个)	设计	实际		
友好	1976年	友好	635/3	4	不详	2	1.8	0.6	一般
五星	1976年	五星	240/1	2	8	0.8	0.67	0.3	差
跃进	1975年	高桥	280/1	2	5	0.8	0.3	0.1	差

资料来源：G镇水利服务中心统计资料。

社会化。在具体的实践中,最主要的表现是通过市场拍卖、租赁等机制对原来农村所有的公共水利设施进行私有化或变相私有化。具体到G镇来说,全镇的主要泵站、水库、机台、堰塘等公共水利设施基本被拍卖干净。仅就泵站来看,全镇最大的3个泵站全部拍卖,而结果是跃进泵站已经停用,友好泵站入不敷出,面临停顿,五星泵站设备瘫痪,无人过问<sup>29</sup>(见表2)。

而W村原有小机台13处,有30kw以上泵站2处,共计15处,而目前因改革或拍卖停用了9处。全村的两个水库因承包给人养鱼养鸭后无法发挥灌溉功能。在这一市场化、私有化的过程中,另一种典型的做法就是对公共堰塘进行分割(在原来公家的大堰塘中间打起许多埂,使一个整体的大堰塘被分割成“格子状”的小水塘)。如W村1组堰塘分割后的情况:

目前全组已经将原有的大堰塘全部分成了小堰塘,共有小堰塘31口,1000方都是大的。其中范李有4口,全名有3口,郑治等6户农户各有2口,以上8户就有堰塘19口。这都是在“抢堰”过程中比较成功的农户,还有几户就没有“抢到”堰塘。在分堰过程中,由于堰塘与田块的分布并不是完全规则的,有些田离堰塘近,有些离得远,所以使堰塘的分割困难重重,基本都是靠“拳头”才将堰塘分了下去<sup>30</sup>。

而W村2组有口大堰已经被农户分成了6块,全组4口大堰被分成了15口小堰,斋村的几口万方大堰也都在2009年冬天被“抢”成了八九块。而贾林州调查的友好村,也是小组里面的“混混”首先带头将挖掘机开到了公家的大堰塘中“抢”走了几块,继而“抢堰风潮”大起,全片区的所有堰塘全部被疯抢完毕,有16户“抢”到了堰塘,而另外有15户却没有“抢”到堰塘<sup>31</sup>。这一市场化、私有化的改革对于农田水利的冲击是深远的,对于农田水利上访的影响从两方面直接表现了出来:

第一,在私有化、市场化过程中因拍卖、分割原有的公共水利设施导致的纠纷骤增,且乡村“灰社会势力”(最主要的表现是“乡村混混”)在这一过程中乘机猖獗<sup>32</sup>,很多水利设施拍卖过程不透明,暗箱操作明显。这些矛盾纠纷直接导致了“纠纷延伸型”上访的增多,因为这种拍卖或分割公共水利设施涉及了农民的切身利益,大部分普通农民在利益受损的情况下上访向政府“求援”。如果从这种角度看,与“维权范式”貌似的是,农民的这种上访确实因其部分权利意识的觉醒,但是,这里的权利意识又完全不同于“维权范式”所指涉的那种抽象的政治权利意识<sup>33</sup>。正如申端锋所言:“上访者并不是从西方式的个人权利出发,而是借助于社会主义理念和意识形态,来强调人民政府的责任,从人民政府的责任出发,通过明确其责任来实现上访者的权利。”<sup>34</sup>

第二,这种私有化、市场化的改革完全没有解决农田水利问题,而是出现了明显的市场“困局”,结果反而使农田水利条件极度恶化,使农民应对干旱天气的能力大大降低。如上文所述,拍卖以后的泵站、机台、水库等水利设施并没有发挥相应的灌溉功能,大部分陷入了经营困境而被迫搁置,而分割后的小堰塘就更不用说,本来大堰塘在一定程度上可以抵御干旱,但是当大堰塘被彻底分成“格子状”的小堰塘时,就完全无法抗旱了。由于渠道属于无主体管理状态(泵站、机台等拍卖出去,堰塘分割到农户,唯独渠道无法分割也难以拍卖),所以渠道大多被毁或损坏,而渠道又是连接泵站与堰塘而后再到农田的关键环节,渠道的损坏使泵站的灌溉面积急剧减小,而堰塘又无水源补充,从而形成了恶性循环。这是作为一个整体的农田水利灌溉系统的不同部分(泵站、渠道和堰塘)因分属不同产权主体而形成了支离破碎的产权结构的后果,这种产权结构导致不同部分的所有者互相制约,造成资源运行成本过高、使用率低下,并使合作陷入停滞,因而形成了“反公地悲剧”(tragedy of anti-commons),笔者将之称为市场“困局”<sup>⑤</sup>。而市场“困局”的一系列连锁反应是农田水利条件急速恶化<sup>⑥</sup>。这种情况的直接后果就是农民“干旱求援型”上访的数量骤增、规模增大,农民自身难以抵御干旱而直接求助于政府。

这种因市场化、私有化及其过程中的市场“困局”致使农田水利条件恶化而使农民上访增多的问题,值得从更抽象的角度进行思考,那就是中国农户生产的小农经济在与现代的市场化相遭遇的时候的困境<sup>⑦</sup>。农户生产的小农经济本身难以与市场化进行直接的交换和对接,这致使农民面对市场时的无力和利益受损。这在农田水利问题上就表现得非常明显,水利设施拍卖出去后卖不出去(水价增长和渠道无人管理而无法交换)而出现市场“困局”,从而致使农民上访向政府“求助”。由

此观之,与于建嵘调查的湘南农村因税费负担过重而利益受损相比<sup>⑧</sup>,这里的农民是因为农户生产的小农无力应对市场化(当然这种市场化是由政府和某些学者共同引导推动的)及其“困局”而利益受损。虽然同样都是利益受损,但是逻辑截然不同,所以农民的行动逻辑也相去甚远,一个是“抗争”政府的税费,另一个是“求援”于政府。

## 五、政权“悬浮”与农民上访

下面,我们再从税费改革后基层政府“治权”弱化及治理能力衰减所导致的政权“悬浮”的角度来考虑农民的农田水利上访行为。关于税费改革对基层政权(特别是乡镇政权)的冲击和影响,学界已经有了不少深度的研究<sup>⑨</sup>,主流的意见是税费改革以后乡镇政权由原来的“汲取型政权”向“悬浮型政权”转变,最典型的表现就是乡镇财政的“空壳化”与乡镇政府的“空壳化”,乡镇政府为了应对财政的紧张和“空壳化”,使出了所谓的“借、欠、跑、卖”的招数<sup>⑩</sup>,结果导致乡镇政府处于“半瘫痪”状态,政府不是能够更加完善、周密地提供公共服务、维持一方平安,而是在国家和农民中间造成一种“真空”状态,从而导致了以乡镇政府为中心的基层政府行为的“迷失”,也使整个国家政权“悬浮”于乡村社会之上<sup>⑪</sup>。改制后的乡镇政权既不能在农村综合改革中发挥主导性作用,不能为农民提供必需的农村公共品,也不能再有效地充当国家与农民关系的缓冲器,还空耗了国家大量的财政转移支付资金<sup>⑫</sup>。具体到G镇来说,税费改革对于乡镇政权的冲击和影响也十分明显,导致了如上述学者所研究的问题,笔者将之称为基层政权“治权”的弱化和治理能力的衰减导致的政权“悬浮”<sup>⑬</sup>。

具体到本文的论题,最大的问题就是乡镇政权在为乡村提供农田水利这种基本公共品和福利



品时的无力。现在,乡镇自身由于财政的限制基本已经无法为乡村提供基本的农田水利服务,而只能依靠向上级政府部门“跑项目”来为乡村提供一些农田水利建设的资金。G镇投入到农田水利建设上的主要项目是国家农业开发项目,主要的实施措施是建设“U型”渠(硬化渠道)、更换部分泵站等基础设施的老化设备和对特别干旱的村组打深机井等,但是,由于是项目运作,很多时候就偏离了真正提供公共服务的初衷而变成了“形象化”工程,最典型的表现就是“U型”渠道的“路边化”。这是指本来用于农田灌溉的“U型”渠很多被安装在主要公路的两旁来“装点门面”,而实际上根本无法通水和发挥灌溉作用。除此之外,市、县政府每年“小额补贴”(“以奖代补”)也是这两年针对农田水利建设的主要投入之一,这主要是鼓励农民对原来的堰塘进行清理改造,对达到一定规模(万方大堰)的给予补贴,但是这种类型的建设投资力度实在太小,相对农田水利建设的需求来讲是“杯水车薪”。比如,W村最近几年总共通过“以奖代补”改造的堰塘只有3口,这根本无法满足相应的需求。与此同时,乡镇机构的改革也使原来的水利站实行了“破产式”改革。G镇原水利站将其属下的“三站一厂”全部拍卖,拍卖所得用于一次性买断分流人员,到现在原水利站变成了水利服务中心,只有1个有编制的工作人员,1个临时工,整个水利服务中心每年办公经费1万元,经费奇缺,在发生干旱或洪涝灾害时根本无力筹集相关救灾物资和组织相关救灾行动。

同时,这种政权的“悬浮”与上述的市场“困局”互相推动。一方面,基层政权治理能力弱化后“悬浮”的基层政权希望援引市场和社会的力量来为乡村提供最基本的公共品服务;另一方面,在市场“困局”下无法提供相应的公共品供给时又使“悬浮”的基层政权的压力增大,使其更进一步“变卖”相关公共财产来临时“拆东墙补西墙”,如此形

成了恶性循环。而承包者多是想从中得利,根本不想管也管不了灌区的配套维护(如渠道损坏)。农业用水的性质也在改革后发生了质的变化,由公共品变为商品,由公益性转向私人性,水费征收由行政性收费转为经营性收费,其结果是农田水利条件的急速恶化。农民因干旱而发生的恶性农田水利纠纷骤增,因之而发生的“纠纷延伸型”上访也急剧增加;而直接因干旱使农民无法获得相应农田用水而发生的“干旱求援型”上访数量更是猛增,且规模也有越来越大之势。2009年就发生了张村、王村、雷村等5村部分小组联合上访求助政府帮助解决灌溉问题的事情。这种因市场“困局”、政府“悬浮”导致乡村治理状况恶化,乡村公共品供给困难等导致的上访行为决不只有农田水利上访这一种,只是因为农田水利是乡村最基本也最重要的公共品之一,所以这一问题最先凸显出来。这也提醒我们,对于农民上访行为的研究要随着现象本身的转移而进行理论视角和研究范式的转换,如果我们的视角和眼光一直盯住税费改革前农民反抗税费负担过重的上访行为,我们可能会对新时期的农民上访行为发生误判或对新类型、新特点的农民上访行为视而不见。

## 六、结语

本文首先叙述了G镇农田水利上访的两种基本类型:以个体为主的“纠纷延伸型”上访和以群体为主的“干旱求援型”上访,并初步分析了二者的相关特点。接着从农田水利上访中农民的国家观念的角度探讨了农民采取集体性上访行为向政府“求援”的心理文化机制,研究发现,农民的这种上访行为与“维权范式”研究者所研究的农民的维权“抗争行为”有很大的区别,二者的行为逻辑也大不相同。之后,本文从近年来基层政权的“悬浮”与市场化机制在农村公共品供给领域的嵌入,以

及二者相互作用的角度分析了二者与农田水利上访骤增的关系。结果发现,基层政权的“悬浮”和市场的“困局”以及二者之间的相互作用导致基层农田水利供给严重不足,相关灌溉条件急速恶化,农民应对干旱天气的能力大大降低,加之农民的国家观念的作用,使得近年来农田水利上访骤增,规模也越闹越大。在这种分析框架中,农民在农田水利问题上的国家观念是农民之所以上访的心理文化机制,而政权“悬浮”和市场“困局”所导致的农田水利状况恶化则是其中的结构性影响因素。

目前,虽然已经有少数学者试图对农民的上访行为或群体性事件进行类别化的划分和研究<sup>④</sup>,但是目前都还只停留在概念辨析和理论划分的层面,在具体的研究实践和经验分析中还未开始对不同类型的农民上访行为分别进行研究,这是目前研究的不足。这提醒我们对目前的农民上访行为的研究要从“抽象”的农民上访研究走向“具体”的农民上访研究。这里面大致有两层含义:第一,要求研究者从抽象的、精英的政治逻辑向底层的、村民的政治逻辑转换,以实现对上访者的“投入的理解”和“同感的解释”<sup>⑤</sup>。在这方面,申端锋所说的“在村庄中研究上访”<sup>⑥</sup>的方法给我们很好的提醒,也是值得进一步尝试的方向。但是,这还只是第一步。第二,正如农村和农民并非铁板一块一样,农民的上访行为同样千差万别,不同地域的农民上访行为不同,同一地域的不同类型的上访行为也差异很大。这提醒我们要实现农民上访研究由“抽象”到“具体”的转换,必须对农民上访行为进行类别化的具体研究,而不是笼统的或特殊个案的研究。而且,在研究达到一定程度以后,还应该尝试对不同类别、不同地域的农民上访行为进行对比研究,以实现由“具体”到“抽象”的转换,从而真正全面、整体和深度地理解农民的上访行为。正是在这种想法的指导下,本文尝试着对近年来农民的农田水利上访行为进行一个类别化的

研究和探讨,也正是在这个意义上,笔者对于此研究框架对其他类型的农民上访行为的解释力持保留态度,希望能对其他类型的农民上访行为的理解有所启发。

\* 此文系华中科技大学中国乡村治理研究中心组织的2010年1月农田水利大型集体调研的成果之一。感谢贺雪峰教授、吴重庆老师、郑英老师、朱晓阳老师、陈柏峰师兄、刘燕舞师兄和同组其他调研人员的建议和帮助。

注释:

据相关研究发现,1996年至2000年的5年内,全国31个省、自治区、直辖市的县级以上党政机关信访部门受理信访总量达3900万件/人次,其中集体访89.5万批次2202万人次,集体访人次比例占来访总量的76.5%。这5年集体访的批次、人次分别是1995年10月第四次全国信访工作会议以前13年之和的2.06倍和2.75倍,增势迅猛。1995年全国县级以上党政机关信访部门受理信访总量为479万件/人次,而2000年为1024万件/人次,首次突破1000万,其中集体访24.57万批次564.8万人次,而信访总量、集体访批次和人次分别比1995年上升了1.13倍、2.8倍和2.6倍,有的联名信有上万人签名。在影响社会稳定的群体性事件中,集体访已经排到第一位。2001年、2002年、2004年全国信访总量同比分别上升8.7%、2.9%和13.4%。其中,进京集体上访上升势头迅猛,2003年国家信访局受理集体上访的批次和人次同比分别上升41%和44.8%。参见张修成:《1978年以来中国信访工作研究》,中共中央党校博士学位论文,2007年6月。

鉴于本文与本组专题论文中田先红的研究主题相似,文中对相关文献的综述进行了从简处理,相关文献综述可与田先红文章中的综述部分相互补充阅读。

参见詹姆斯·斯科特:《弱者的武器》,郑广怀等译,南京:译林出版社2007年版。

在一篇题为“Rightful Resistance”的文章中,欧博文认为 rightful resistance 有 3 个特点:一是在权威认可的渠道(authorized channel)边界运作;二是运用掌权者的话语和许诺去抑制政治和经济权力;三是它取决于国家内部的分化,并且依赖于通过动员获得更多大众的支持。依法抗争尤其是指创造性地运用相关的法律、政策或政府倡导的价值观念(officially promoted values)去抗争那些不忠诚的政治和经济精英;它是一种运用有影响的主张和公认的法则去给那些未能兑现相关承诺或执行一些有益的政策掌权者施压的制裁性的抗争(sanctioned resistance)行为。相关研究可参见李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,载吴毅(主编):《乡村中国评论》,济南:山东人民出版社 2008 年版;K. O' Brien, “Rightful Resistance”, *World Politics*, Vol. 49, No. 1, 1996, pp. 31-55; K. O'Brien & Li Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2006。

于建嵘的相关研究,可参见于建嵘:《农民有组织抗争及其政治风险——湖南省 H 县调查》,载《战略与管理》2003 年第 3 期;《当前农民维权活动的一个解释框架》,载《社会学研究》2004 年第 2 期;《利益表达、法定秩序与社会习惯——对当代中国农民维权抗争行为取向的实证研究》,载《中国农村观察》2007 年第 6 期。

相关研究可具体参见应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,载《社会学研究》2007 年第 2 期;应星:《“气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》,载《社会学研究》2009 年第 6 期;吴毅:《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境》,载《社会学研究》2007 年第 5 期。

申端锋认为,“乡村治权”乃是对乡村权力与治理资源关系的一种概括,是指乡村组织凝聚、配置治理资源从而进行乡村治理的权力。借鉴吉登斯关于资源的分类,他将治理资源分为两大类,即物质性资源和权威性资源。物质性资源主要是指乡村组织所拥有的物质和财政资源,包括集体土地、乡镇企业等;权威性资源指乡村支配农民的手段与制度,如综合治理、“两工”制度等。这种治权不是法律意义上而是治理意义上的,是乡村组织以

治理为中心凝聚资源的能力,治理资源是乡村权力与农民权利的中介,通过治理资源,治权与维权联系起来。本文中使用的“乡村治权”概念在很大程度上与此相同。参见申端锋:《治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理 1978—2008》,华中科技大学博士学位论文,2009 年。

同上。

此处借用周飞舟对税费改革后基层政权“悬浮”的相关研究和界定,但笔者重点讨论的是政权“悬浮”对基层公共品供给的冲击和影响。参见周飞舟:《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》,载《社会学研究》2006 年第 3 期。

本文对相关人名、地名做了技术化处理。

①案例来源于笔者 2010 年 1 月在 G 镇信访办公室查阅的信访档案和进村的相关调查。

②奥尔森:《集体行动的逻辑》,上海:三联书店 1995 年版。

③俗语讲“水利是农业的命脉,有收无收在于水,收多收少在于肥”。

④同注④⑤。此处主要指于建嵘的相关研究。

⑤这方面可参见贺雪峰的相关研究、罗兴佐的农田水利研究,以及“华中乡土派”学者对荆门农村的长期大量研究。具体如贺雪峰:《新乡土中国》,桂林:广西师范大学出版社 2003 年版;贺雪峰:《什么农村,什么问题》,北京:法律出版社 2008 年版;贺雪峰:《村治的逻辑》,北京:中国社会科学出版社 2009 年版;贺雪峰:《村治模式:若干案例研究》,济南:山东人民出版社 2009 年版;罗兴佐:《治水:国家介入与农民合作》,武汉:湖北人民出版社 2006 年版。

⑥同上。贺雪峰的相关研究发现,与于建嵘调查的湘南农村相反,荆门地区农村在税费改革前的税费负担极其沉重,却很少因之发生集体抗议或上访事件,而湘南地区农村的税费负担比荆门地区要低很多,但是农民组织起来抵抗的行为却多了很多,同时也正是这种抵抗使当地的税费负担还没有高到不可承受的地步。

⑦关于农民上访中“合法性困境”问题的探讨,参见应星:《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》。

⑮关于传统中国农民的国家观念以及因之塑造的“诉怨”(或“诉苦”)这种救济的文化机制,吴毅已经在其论述农民上访的逻辑中有所涉及,他认为这种“诉怨”(或“诉苦”)本身就定义出民对官的拟“父母官”而非“权力代理者”地位的认定,正因此,所谓“依法抗争”或“以法抗争”模式中的“抗争”二字,可能在强调了国家与农民互动中的结构性分立关系之时,又忽略了“诉怨”中的“倾听者”、“解怨者”同“诉主”与“诉怨对象”之间那种被放大和延展的类似于父兄子弟的拟家庭涵盖关系。因此,在一些情况下,上访可能是不同权力主体之间的对立与“抗争”,但在另外一些情况下却可能类似于家庭纠纷排解中势单力弱的弟兄向“父母”投诉强悍霸道的兄长,或类似于传统社会中让更上层的“父母官”(“青天”)注意或体恤小民的苦痛。所以,即使上访也体现出民告官的特征,却并非现代法律所讲求的权利对等意义上的行政诉讼,而实属一种自降身份与地位的“诉苦”。参见吴毅《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境》。吴毅的这些分析确实非常有启发,在很大程度上找到了现代农民上访心态中的历史痕迹,而笔者在本文中则试图对其在农田水利上访问题上的具体展现进行分析和描述。

⑯参见魏特夫《东方专制主义》,徐式谷等译,北京:中国社会科学出版社1989年版。

⑰参见焦长权《小农户经济与农田水利》,未刊稿。

⑱同注⑤。

⑲于建嵘在回应应星和吴毅的批评时认为,二人是从精英的政治逻辑来理解底层政治逻辑,所以看不到底层政治逻辑中的“政治性”。参见于建嵘《农民维权与底层政治》,载《东南学术》2008年第3期。但是,笔者认为无论是从精英政治逻辑还是底层政治逻辑,在农田水利上访的问题上,所谓的“政治性”都是一个伪问题。

⑳同注⑱。

㉑同注⑨。

㉒“咸安政改”:由原湖北省咸宁市咸安区区委书记宋亚平从2001年开始在咸安区发起的关于乡镇部门事业单位的相关系列改革。改革的主要内容是对以“七站八所”为主的乡镇事业单位进行市场化、社会化改革,将以前

的“以钱养人”模式向“以钱养事”模式转变。2003年开始,“咸安政改”的经验开始在全省进行推广,并在全国产生了很大的影响和争议。

㉓湖北省2003年公布《湖北省水利工程管理体制改革实施方案》。值得注意的是,此处所指的“农村小型水利工程”其实包含了很大的范畴。具体到乡镇一级来说,相应的小(二)型水库或100kw左右的泵站本是乡镇农田水利灌溉的主要设施或者说“大中型水利工程”,而在这个文件的界定中,这就是相应的“小型水利工程”了。因此,在具体的实践过程中,除了一些控制性的大中型农田水利设施以外,对于乡镇甚至是部分区域至关重要的中小型农田水利设施全部都被纳入了市场化的实施范围。荆门市的改革意见同样如此。

㉔参见湖北省荆门市2003年公布的《荆门市水利局关于开展乡镇水利站暨小型水利工程产权制度改革试点的意见》。

㉕林万龙认为:“农户及农户公共品需求的分化,为农户社区公共品受益及消费排他性的产生提供了基础,从而使公共品的私人供给成为了可能。”参见林万龙《中国农村社区公共产品供给制度变迁研究》,北京:中国财政经济出版社2003年版。党国英则认为,当前农村出现各种问题,包括公共品供给不足问题,大都是因为乡村组织“政府性权力过大”而市场化不足造成的,“用市场化的办法实现效率与公正的统一,这是我们需要树立的解决农村问题的信念”。参见党国英《农村发展的公正和效率可以兼得》,载《南方农村报》2004年6月22日版。

㉖参见王会等《机井还能打多深?——G镇农田水利调查报告》,未刊稿;另外贾林州对友好泵站拍卖前后的情况进行了专题研究,参见贾林州《最后的坚守?——沙洋县友好泵站灌区调查》,未刊稿。

㉗上述案例来源于2010年1月笔者在W村的调查。

㉘友好村的例子来源于贾林州2010年1月在G镇友好村的调查。

㉙关于灰社会势力和“乡村混混”在私有化、社会化过程中的表现,可参见焦长权《农田水利纠纷与乡村秩序》。

㉚同注⑤。

㉛同注⑦。

⑳美国著名经济学家、法学家迈克尔·赫勒(M. Heller)在其《困局经济学》中论述了苏联解体后俄罗斯由于过度私有化而导致太多人拥有某种东西的一部分,形成支离破碎的产权结构,所有者之间相互制约、抗衡,造成资源运行成本过高、使用率低,并使合作陷入停滞、财富消失、人人遭受损失的问题,他将之称为“反公地悲剧”(tragedy of anti-commons)或“困局经济学”。其相关研究可参见迈克尔·赫勒《困局经济学》,阎佳译,北京:机械工业出版社,2009年版。这与本文要讨论的问题颇为接近,笔者受其启发将这种现象称之为过度产权化后的市场“困局”。

㉑关于私有化、市场化改革后全镇农田水利条件恶化的进一步论述可参见王会等:《机井还能打多深?——G镇农田水利调查报告》。罗兴佐教授的相关研究也证实了这一点,参见罗兴佐:《治水:国家介入与农民合作》。另外,华中科技大学乡村治理研究中心2010年1月份对荆门地区6个镇20余村庄的调查也普遍证实,目前由于市场“困局”,导致了农田水利状况的恶化。

㉒值得指出的是,詹姆斯·斯科特在《农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存》中,已经从东南亚农民的反叛与起义问题入手,探究了市场资本主义的兴起对传统农业社会的冲击问题,这值得我们重视。参见詹姆斯·斯科特:《农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存》,程立显等译,南京:译林出版社,2001年版。

㉓同注⑤。

㉔代表性的相关研究有周飞舟:《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》,李芝兰、吴理财:《“倒逼”与“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》,载《社会学研究》2005年第4期;杨善华、宋倩:《税费改革后中西部地区乡镇政权自

主空间的营造——以河北Y县为例》,载《社会》2008年第4期;赵晓峰:《“调适”还是“消亡”——后税费时代乡镇政权的走向探析》,载《人文杂志》2009年第2期。

㉕这里“借”是指借款,“欠”指欠款,“跑”是“跑项目”,而卖则是“变卖”乡镇集体财产。其中“跑项目”的最大危害是它严重影响到支农资金的使用效率,使最需要得到项目的地区项目资金贫乏,而最能“跑”的地区则项目成堆,而靠“变卖”乡镇的山林、水库等增加财政的最大危害是把“家底”一次性吃光,无疑进一步加重了乡镇财政“空壳化”的趋势。参见周飞舟:《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》。

㉖同上。

㉗赵晓峰:《“调适”还是“消亡”——后税费时代乡镇政权的走向探析》。

㉘这种归纳直接受益于周飞舟和申端锋的相关研究,参见周飞舟:《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》;申端锋:《治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理,1978—2008》。

㉙相关研究如应星:《“气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》;王国勤:《“集体行动”研究中的概念谱系》,载《华中师范大学学报》2007年第5期;于建嵘:《当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征》,载《中国政法大学学报》2009年第6期等。

㉚参见杨善华、孙飞宇:《作为意义探究的深度访谈》,载《社会学研究》2005年第5期。

㉛同注⑦。

焦长权 北京大学社会学系

责任编辑 郑英