

# 乡村中国评论 第3辑

*Rural China Review*

◆吴毅 主编

华中科技大学中国乡村治理研究中心

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

# 乡村中国评论 第3辑

*Rural China Review*

◆吴毅 主编

华中科技大学中国乡村治理研究中心

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

## 图书在版编目(CIP)数据

乡村中国评论. 第3辑/吴毅主编. —济南: 山东人民出版社, 2008. 5  
ISBN 978-7-209-04466-0

I. 乡… II. 吴… III. 乡村—社会生活—调查研究—中国 IV. D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 053085 号

责任编辑: 马 洁

封面设计: 周云龙

## 乡村中国评论(第3辑)

吴 毅 主编

---

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街39号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

山东新华印刷厂临沂厂印装

规 格 16 开(184mm×260mm)

印 张 19.5

字 数 390 千字

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 次 2008 年 5 月第 1 次

ISBN 978-7-209-04466-0

定 价 38.00 元

---

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0539) 2925659

## 《乡村中国评论》编辑委员会

主 编：吴 毅

执行主编：丁 卫 陈柏峰

学术委员会(以姓氏笔画为序)：

|      |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|
| 毛 丹  | 王铭铭 | 王晓毅 | 史天健 |
| 田原史起 | 朱苏力 | 张 鸣 | 张晓山 |
| 张佩国  | 吴 毅 | 吴重庆 | 姚 洋 |
| 贺雪峰  | 麻国庆 | 曹锦清 | 温铁军 |

## 主题研讨编前语

本期主题研讨中刊发的四篇论文除李连江和欧博文的论文是第一次在内地首发外,其他三篇曾分别发表在《社会学研究》的2004年第2期、2007年第2期和第5期。将它们收集在一起,作为本期的主题研讨内容,是因为这四篇论文都集中讨论了一个在中国农村政治发展中非常重要的问题——农民维权(按新的学术话语叫做“社会运动”)。而且,他们的观点针锋相对,后者构成与前者的商榷和对话,在刊发时都产生过重要的学术和社会影响,从而比较典型地反映了学界在此问题上的思考轨迹和特征。为了让读者集中了解作者的观点,并为学术和实践发展留下映证,在征得作者同意的情况下,我们特在此集中重发。要说明的是,论文均是在学术的范围内讨论问题,因学术时空的不同而可能呈现出的表述差异,当属于应该理解的正常现象。

# 目 录

## 主题研讨

- 当代中国农民的依法抗争 李连江 欧博文 001
- 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 于建嵘 019
- 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 应 星 028
- “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 吴 毅 045

## 制度空间

- 被压缩的放牧空间——呼伦贝尔市图贵嘎查调查 王晓毅 064
- 农村税费改革后的中国县乡财政危机及其评价 武内宏树 080

## 社会视角

- 乡村医生和病人满意度：中国农村医疗保健状况的考察 梁 爽 098
- 汉人社会轮养制度的规则与适应性变迁 马 威 107
- 后邓小平时代中国农村的权利结构和关系网络  
——着眼于基层的政治和社会力学 阿古智子 118
- 劳动的异化——乡村教师的日常工作 王 丹 132
- 困境与抉择  
——河北省迁西县尹庄乡高峪村外嫁女土地权益状况及分析 刘 韬 144

## 华中新秀

- 再造信仰空间——湘中两处三仙观(殿)的个案研究 符 平 160
- 农民马拉松上访发生机理研究——基于爷爷故事的讨论 陈 辉 185
- 法律不及与秩序维持——湘中高山村纠纷解决的个案研究 何绍辉 214
- 乡镇权力运作的逻辑——以桔镇为研究对象 欧阳静 239

## 学术历史

- 一个时代的中国乡村社会研究  
——1922~1952年燕京大学社会学系毕业论文的再分析 李怡婷 赵旭东 261

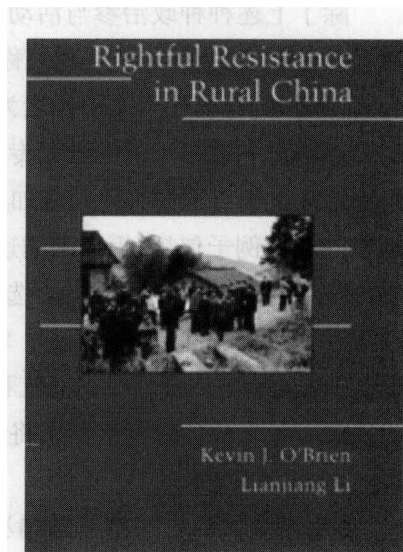
## 稿约

《乡村中国评论》编辑部 307

## 当代中国农民的依法抗争\*

李连江 欧博文\*\*

近年来,特别是1993年的四川仁寿事件发生后,中国农村的政治秩序问题引起了中外学者的广泛关注。1995年,美国加州柏克莱大学的裴宜理(Elizabeth Perry)教授在耶鲁大学发表的演讲中,论述了当代中国农民抵抗活动的形式和根源。她指出,近年来发生的农民与政府官员的武力冲突,主要根源于严重的经济剥夺。她认为,尽管农民明显受到了毛泽东“造反有理”口号和共产主义革命的影响,他们的抗争在形式、目标和组织方面基本上还未摆脱传统的窠臼。<sup>①</sup>最近,哥伦比亚大学的白思鼎(Thomas P. Bernstein)教授和加州大学俄宛分校的苏黛瑞(Dorothy Solinger)教授指出,随着广大农民努力发出自己的政治声音,中国农村正在出现一个亨廷顿所讲的“参与危机”。他们认为,成立全国性的农会组织,使农民得以作为一个利益团体表达政治要求,将有助于化解这个危机。<sup>②</sup>



在中国国内,从20世纪80年代中期开始,一批学者和政府部门的政策研究人员就指出,农村潜伏着不可忽视的政治危机。1989年,民政部基层政权建设司组织力量对17个省、市、自治区农村的抽样调查表明,高达20%的村级政治组织处于“涣散”或“瘫痪”和“半瘫痪”

\* 本研究得到卢斯基金会(The Henry Luce Foundation)和麦克阿瑟基金会(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)的资助。此外,李连江感谢中国时报文化基金会和逸仙文教基金会的研究资助,欧博文感谢福特基金会(The Ford Foundation)和太平洋文化基金会的支持。作者在实地调查中,得到民政部、河北省社会科学院、山东省社会科学院、南开大学、华中师范大学一些同行和朋友的协助,谨在此向他们一并致谢。

\*\* 李连江,香港中文大学政治与行政学系教授;欧博文(Kevin J. O'Brien),美国伯克利加州大学(UC Berkeley)政治学系 Alann P. Bedford 讲座教授、伯克利加州大学中国研究中心主任。

① Elizabeth J. Perry, 1995, "To Rebel is Justified: Maoist Influences on Popular Protest in Contemporary China," paper presented for the colloquium series of the Program in Agrarian Studies, Yale University, November 17.

② Thomas P. Bernstein and Dorothy J. Solinger, 1996, "The Present Question for the Future: Citizenship, Integration, and Political Institutions," paper prepared for the conference on "China and World Affairs in 2010," The Institute for International Studies, Stanford University, April 25-26.

状态。<sup>①</sup>贫困地区“瘫痪”和“半瘫痪”村的比例更高,个别地方接近60%。<sup>②</sup>在这些地区,村级政治组织往往名存实亡,国家政策难以贯彻。此外,在约占总数60%的所谓“二类村”,虽然村干部能够大体上完成上级布置的硬性任务,例如计划生育和收取税费,但干群关系普遍紧张,农民报复暗算村干部的事件屡有发生,一些地区甚至发生了严重的流血冲突。<sup>③</sup>

进入20世纪80年代末,随着农村基层政治改革和法制建设的开展,特别是随着《村民委员会组织法》(1987年颁布)在全国范围内的试行,农民的政治参与也再度成为西方学者关注的问题。<sup>④</sup>最近,国内一些学者也开始对投票、投诉、与官员接触、行政诉讼等形式的农民政治参与展开比较系统的研究。<sup>⑤</sup>

除了上述种种政治参与活动、个人或集体的暴力或非暴力反抗,中国农村许多地区出现了一种新型的农民抗争,我们称之为“以政策为依据的抗争(policy-based resistance)”。<sup>⑥</sup>为简便起见,我们在本文中称之为“依法抗争”。依法抗争的特点是,农民在抵制各种各样的“土政策”和农村干部的独断专制和腐败行为时,援引有关的政策或法律条文,并经常有组织地向上级直至中央政府施加压力,以促使政府官员遵守有关的中央政策或法律。依法抗争的典型例子包括:拒绝缴纳违反中央政策和法规的地方政府收费,抵制或冲击不符合《村委会组织法》的村民委员会选举,迫使乡镇政府执行受农民欢迎的法律或政策,废止土政策和罢免违法乱纪的村干部。农民的依法抗争,促使我们思考一些重要的理论和实践问题。依法抗争与传统的农民抵抗和典型的政治参与有什么不同?农民的依法抗争对农村政治发展有什么样的影响?本文将尝试对这两个问题予以初步的探讨。

### 一、近年来中国农村干群矛盾情况概观

近十年来,随着计划生育工作的加强,各种提留、摊派、集资的增加以及一些地区强制性推行火葬,农民与乡镇官员和村干部的矛盾冲突在很多地区呈现了快速上升的趋势。虽然到目前为止,仍未见到涵盖全国的详细统计资料,但从各地政府官员的报告、学术研究刊物、学术会议论文以及关注农村社会稳定的报章杂志中,可以找到大量关于干

① 民政部基层政权建设司农村处村级组织建设状况调查组:《村级组织建设状况调查选编》,北京,1989年。

② 汤晋苏:《我国村级组织现状与对策分析》,载张厚安、白益华、吴志龙编:《中国乡镇政权建设》,四川人民出版社1992年版,第236页。

③ 汤晋苏、王建军:《难以回避的热点——近年农村干群关系透视》,民政部调查研究报告,1989年,第3页(该文分两部分发表于《地方政治与行政》1990年第2期和第3、4期合刊);王振耀:《我国农村的历史性变革与村民自治的必然趋势》,载民政部基层政权建设司农村处:《村民自治示范讲习班试用教材》,1991年,第44页;张成功:《村长死于春节》,《蓝盾》1993年第3期。

④ Kevin J. O'Brien, 1994, "Implementing Political Reforms in China's Villages," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 32 (July), pp. 33-59; Daniel Kelliher, 1997, "The Chinese Debate over Village Self-Government," *China Journal*, No. 37 (July), pp. 63-86.

⑤ 程同顺:《当前中国农民的政治参与》,《江海学刊》1995年第1期;余振、王金洪:《转型时期中国农村基层的政治参与:理论与现实》,香港浸会大学当代中国事务与政策研讨会论文,九龙塘,1996年10月29-30日。

⑥ Lianjiang Li and Kevin J. O'Brien, 1996, "Villagers and Popular Resistance in Contemporary China," *Modern China*, Vol. 22, No. 1 (January), pp. 28-61.

群冲突的报道。根据我们掌握的资料,这些干群冲突事件有相当大一部分属于耶鲁大学教授司格特(James C. Scott)所说的“日常形式的抵抗(everyday forms of resistance)”。根据司格特的分析,日常抵抗虽然旨在拒绝或削弱上层阶级的利益要求,但抵抗方法是非正式的、并且经常是隐蔽的,日常抵抗不包含公开的、集体的武力对峙。相反,它通常的表现形式是:拖拉、装样、假装服从、小偷小摸、佯作无知、诽谤、纵火、破坏等等。<sup>①</sup>在当代中国农村,日常抵抗的矛头所指不是司格特所说的上层阶级,而主要是乡村干部。抗争者采用的典型手法之一是毁坏村干部财产,如毁庄稼、砍果木、剥树皮、烧柴草垛、伤害牲畜、直至放火烧房等等。另外一个常用的手法是对干部进行精神打击,例如:春节期间在干部门前烧纸钱送花圈,趁黑夜递送匿名恐吓信,甚至挖干部的祖坟。此外,日常抵抗采取的第三类手法是以打架斗殴的方式给乡村干部本人或其家属造成一定的人身伤害(河北访谈,1993;山东访谈,1994)。<sup>②</sup>直接针对乡镇政府的日常抵抗形式更多地采取逃避方式。例如,为了抗拒计划生育政策,农民往往弃家出走,加入所谓的“超生游击队”行列。此外还有假离婚、伪造节育证明等方法。据一位研究者归纳,农民用来逃避计划生育的战术共计有十八种之多。<sup>③</sup>在引发大量干群冲突的征收税费和推行火葬方面,农民也主要是采用逃避手法对付政府官员。例如以粮食发霉为借口拒绝交公粮,或家人去世后秘密土葬等等(河北访谈,1993)。<sup>④</sup>与司格特的定义明显不同的是,在农民组织程度较高的地方,例如在宗族势力比较强的地方,许多应当归入日常抵抗的活动往往有组织地进行。这方面最有代表性的例子是集体逃税。两位民政部的研究人员在他们的调查报告中对此作了生动的报道:“收提留款的乡村干部尚未进村,村里就得到了‘干部进村’的消息。结果,干部在村里见到的多是小孩和紧锁的大门。如果不是亲眼所见,你很难相信,目前有些村寨又将闲置多年的大钟挂在了村头的树丫上。但再不是用作通报鬼子进村或者‘大呼隆’时的出工信号,而是用作通报收提留款的乡村干部进村的信号。”<sup>⑤</sup>

中国南方一位研究农村政治的学者也观察到了类似的情况。有一个远近闻名的“钉子村”,利用这种游击战术成功抗税达八年之久,村民们自豪地称他们的所作所为是“八年抗战”(私人通信,1994)。

当然,这样的集体抗税活动并不普遍。事实上,在乡镇干部不吝于使用强迫手段的地区,日常抵抗常常受到有力的压制。例如,为了贯彻计划生育政策,乡村干部想出了很多办法对付农民的逃避策略。在河北省一些地区,如果计划外怀孕的农民妇女及其家人弃

① James C. Scott, 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven: Yale University Press, pp.29-34.

② 汤晋苏、王建军:《难以回避的热点——近年农村干群关系透视》,民政部调查研究报告,1989年,第3页;王振耀:《我国农村的历史性变革与村民自治的必然趋势》,载民政部基层政权建设司农村处:《村民自治示范讲习班试用教材》,1991年,第44页。

③ 洪仁忠:《超生游击十八术》,《乡镇论坛》1992年第7期。

④ 汤晋苏、王建军:《难以回避的热点——近年农村干群关系透视》,民政部调查研究报告,1989年,第2页。

⑤ 同上书,第1~2页。

家出走,乡镇政府就把他们的亲戚甚至邻居召集到政府大院办“学习班”,要求他们积极配合政府工作,动员出走的人回来接受人工流产。这种学习班是全日制的,而且没有期限。“学员”什么时候“结业”,完全看他们能不能设法让出走的人回来。在一些地区,少数乡村干部甚至采取了扒房子、关水牢等极端手段对付计划生育“钉子户”(河北访谈,1993)。另外,对于打击和吓阻一些农民破坏村干部财产的行为,乡镇政府和村干部经常用提留款高额赔偿干部损失,并将赔偿结果公布于众,以激起村民对“极端分子”的不满和敌视(河北访谈,1993)。在河北省某县,一个村干部家的草垛被心怀不满的村民放火焚毁。这个村干部马上用村里的高音喇叭宣布:放火吓不倒他。烧他一百块钱草,他要索赔二百元。反正镇领导信他的,损失多少全凭他报。赔款要从各家各户敛,放火的人也得交一份,全村无辜受牵连的人都会诅咒放火的人(河北访谈,1993)。

虽然乡村干部对农民日常抵抗的镇压在多数情况下可以奏效,但是结果往往是进一步激化干群矛盾。受保护的村干部可能愈发有恃无恐,与村民结怨日益加深。当一些农民忍无可忍时,公开的武力冲突就可能发生。近几年来,干群暴力冲突事件屡见报端。据一家外电报道,中国官方的统计数字表明,仅1993年,就有8000多名县、乡政府的干部和农民在暴力冲突中受伤或死亡。

农民与乡村干部的武力冲突大多数是个人性质的,不过也不乏集体行动的例子。在安徽省,十几个农民用猎枪向来征收提留的乡干部开火,阻止他们进村。双方对峙达十小时,冲突中有数名干部受伤。<sup>①</sup>在另一个冲突事件中,四名农民联手在农历除夕之夜用自制的炸药包袭击村党支部书记及其三个兄弟的住宅,造成一死多伤的悲剧。其他村民虽未参与此事,但无一例外地拒绝与前来调查的公安人员合作。<sup>②</sup>

在中国这样一个农村人口占总人口70%以上的大国,发生小规模干群武力冲突并不会动摇大局。但是,农村大多数地区干群关系的持续紧张,却不是一件可以掉以轻心的事。中国农民曾经是中国革命的主体,农村的稳定和农民的政治支持(或至少政治中立)是稳定全国政局的关键,这是显而易见的。也许正是基于这种考虑,一些中国学者认为,看起来零散的干群武力冲突事件,背后潜伏着重大的政治危机。<sup>③</sup>他们认为,在相当多的地区,近十年来的干群关系是新中国成立以来最紧张的时期,农民对基层干部的不满,甚至超过了大跃进后的“经济困难”时期。两位新华社记者报道说,很多农村基层干部不尊重农民的意愿,强迫命令甚至动用专政力量,实际上把农民赶向了对立面:“不少乡村干部向我们诉说:‘我们是比黄世仁收租还要厉害,这场面再要下去不堪设想!’”<sup>④</sup>

① 陈道龙:《乡村在呼喊——中国农民负担问题实录》,《雨花》增刊(纪实专号),1994年,第5~22页。

② 张成功:《村长死于春节》,《蓝盾》1993年第3期。

③ 项继权:《中国农村基层政权的现状与改革》,载张厚安、白益华、吴志龙编:《中国乡镇政权建设》,四川人民出版社1992年版,第257~262页。

④ 包永辉、李新锐:《深化农村第二步改革的契机——石家庄市试行《村委会组织法》调查之一》,载民政部基层政权建设司编:《村民自治办法探索——贯彻〈村民委员会组织法〉经验选编》,1991年,第56页。本文也以包永辉个人的名义发表在《乡镇论坛》1991年第5期。

乡村干部自认比恶霸地主的戏剧典型更厉害,难怪一些农民抱怨“共产党与国民党一样坏,共产党比国民党还坏”<sup>①</sup>(天津访谈,1994)。在个别地区,农民已经开始直言不讳地谈论“起义”了。一位农村问题研究者在调查中看到,江苏一位农民拍着胸脯说:“邓小平搞联产承包让我们农民奔小康,但现在有的干部没有党性,只知道要钱……照这样下去,我第一个起义!”<sup>②</sup>1992年,一些研究人员在农村进行的一项民意调查中问:“你认为当前农民最需要的是什么。”有些农民在答卷中赫然写下了“李自成”。<sup>③</sup>一位大学教师回河北故乡省亲时,曾顺便察访民情,乡亲们说,我们现在生活很好,什么都不缺,独缺一样东西。细问究竟缺什么,回答是:“我们就缺陈胜、吴广!”。(天津访谈,1994)冷静交谈时,农民们都承认“大刀长矛的时代已经过去”(河北访谈,1993),但是仁寿事件和其他几个省的类似事件的发生<sup>④</sup>,表明农民暴动仍然是一种现实的可能(北京访谈,1994)。

除了上面列举的“日常形式的抵抗”和传统的武力抵抗,不少中国学者也注意到农民与乡村干部抗争时,越来越多地以中央的政策和国家法律为武器,抗拒地方干部的违法行为和“土政策”,维护自己的合法权益。他们或者上访告状,或者直接援引中央的政策拒绝服从乡村干部。<sup>⑤</sup>湖北省一位县委书记认为,这些现象标志着农民“以法对法意识的增长”。<sup>⑥</sup>

一些中国学者把这些事件归类于农民的政治参与。<sup>⑦</sup>我们认为,把农民的这些抗争行为称为“以法对法”,失之模糊,因为这个说法没有讲明农民乃是用中央的“法”对抗地方政府的“法”。把这些政治抗争活动称为政治参与,则只注意到了它们基本合法的一面,而忽略了它们包含的对抗性。我们认为把这些现象称为依法抗争更有利于揭示它们的共同特征。

## 二、依法抗争的内容和形式

按照普通的理解,“依法抗争”这个说法算得上是语词矛盾。一般来说,一谈到抵抗,人们就会想到对于某一事物的“合法性”或“正当性(legitimacy)”的否定。在这个意义上,抵抗者与被抵抗者形成截然分明的两大阵营,一方之得必是另一方之失。<sup>⑧</sup>由于抵抗的最终目的是消灭被抵抗的事物,所以政治抵抗不可能发生在现行政治体制之内,而必定

① 林晨、张运:《前村政权是怎样“烂”掉的》,《半月谈》(内部版)1996年第8期。

② 张秀君:《农民负担问题喜忧录》,1995年,未发表的论文。

③ 欧阳斌:《吴昊青天岂能容——农民负担问题特写》,《乡镇论坛》1993年第8期。

④ 范小建、李显刚:《切实加强农民负担的法制化管理》,《乡镇论坛》1993年第11期。

⑤ 包永辉、李新锐:《深化农村第二步改革的契机——石家庄市试行〈村委会组织法〉调查之一》,载民政部基层政权建设司编:《村民自治办法探索——贯彻〈村民委员会组织法〉经验选编》,1991年,第56页;方国民:《对当前农村集体上访情况的调查分析》,《乡镇论坛》1993年第12期;于昕:《“乱摊派”仍未休》,《民主与法制》1993年第9期。

⑥ 汤晋苏、王建军:《难以回避的热点——近年农村干群关系透视》,民政部调查研究报告,1989年,第4页。

⑦ 程同顺:《当前中国农民的政治参与》,《江海学刊》1995年第1期;余振、王金洪:《转型时期中国农村基层的政治参与:理论与现实》,香港浸会大学当代中国事务与政策研讨会论文,九龙塘,1996年10月29~30日。

⑧ Kevin J. O'Brien, 1996, "Rightful Resistance," *World Politics*, Vol.49, No.1 (October), pp.31-55.

是对体制本身的挑战。相反,“依法”的行动则预设了对现行体制合法性的肯定,因而必定是基本发生在现行体制内。在这个意义上,“依法的”政治行为一定属于政治参与范畴,而不属于政治抗争或抵抗。可是现实政治生活中的复杂现象,并不总是这样黑白分明的。

我们选用“依法抗争”这个说法,目的正是要凸显一个事实,那就是,我们所说的依法抗争恰好是处于一般意义上的“政治抵抗”和“政治参与”之间的灰色地带。它在内容上基本上属于“政治参与”,但在形式上则明显地兼有“抵抗”和“参与”的特点。

从内容上来看,依法抗争所依的法是中央政府制定的法律和政策,抗争的目标则是地方政府制定的不符合中央法律、政策或“中央精神”的种种“土政策”和其他侵犯农民“合法权益”的行为。就其以中央政策和国家法律为依据而言,依法抗争无疑发生在现行体制内,具有政治参与的性质。但就其明确要求废除土政策、罢免违法乱纪的乡村干部、取消非法的村民委员会选举或迫使乡村干部执行他们不愿执行的某些法律和政策(例如《村民委员会组织法》)而言,依法抗争对于它直接针对的基层农村干部则是不折不扣的挑战和抵抗。依法抗争者提出的政治要求与站在他们对立面的乡村干部的切身利益常常是水火不容的。在干部任免与考核完全掌握在上级组织部门的今天,下级政府官员在“干部目标管理责任制”的制约下对上级必须唯命是从。<sup>①</sup>由于基层工作艰苦、生活条件差,乡镇干部大多渴望有机会到县政府工作。而要实现这个愿望,他们必须不折不扣地执行上级下达的各种指令,即使他们知道这些指令与中央的政策不符,也因为害怕丢掉“乌纱帽”而不敢不服从(河北访谈,1993;山东访谈,1994)。村干部虽然不是正式的国家干部,但在村民委员会选举流于形式或不搞选举的地区,他们事实上充当着乡镇政府的“腿脚”,根本没有政治资本与乡镇官员对立。<sup>②</sup>在这种情况下,农民的依法抗争,实际上把农村的基层干部夹在了上下两股压力的中间。如果他们对依法抗争的农民让步,那么他们就无法完成上级布置下来的任务,因而会在政绩考核中失败。对于被农民指控为贪污或专横霸道的村干部来讲,对依法抗争者让步更可能意味着政治生涯的终结和各种政治特权的丧失。正因如此,乡村干部与进行依法抗争的农民之间的冲突是真实的、并经常是不可调和的利益冲突。

在过去的十余年中,农民的依法抗争行动既有针对非法经济盘剥的,也有针对政治上专横跋扈的。在经济方面,一开始农民主要是对抗与中央政策不符的土政策。例如,20世纪80年代中期后,中共中央制定了一些促进农村市场经济发展的政策,但是一些地方政府由于种种原因没有落实这些政策。这样,中央政策与地方政策的分歧就为农民进行依法抗争提供了空间,中央的政策成了他们抗拒乡村干部的政治武器。上面提到的湖北省的县委书记说道:

① 关于干部责任制,参见 Lianjiang Li and Kevin J. O'Brien, 1996, "Selective Policy Implementation in Rural China," paper prepared for the conference on the Non-Economic Impact of China's Economic Reforms, Fairbank Center, Harvard University, September 20-22.

② 沈恒君:《听“爹爹”的与听“老子”的》,《乡镇论坛》1994年第1期。

近两年农民交售定购粮,不少人就当面质问干部:中央政策规定农民完成定购任务后,多余的粮食可以自由上市,你们为什么卡死不放?你们不听中央的,我们就不听你们的。棉花因收购价格偏低,有的地方根本不适合,农民也反感种棉花,但是乡里为保证国家的棉花订购任务,只得层层采取高压政策落实面积,要村组干部做工作。群众愤怒地说:中央讲按经济规律办事,尊重群众意愿,你们为什么要和中央对着干,和我们对着干,你们是不是共产党的干部?①

近几年,农民负担成了全国关注的热点问题。五花八门的收费、提留、摊派、罚款和硬性集资在很多地区已经严重威胁到农民的生活与生产,再加上具体执行收费的乡村干部往往用十分粗暴的方法强取豪夺,不仅激发了不少武力冲突,更引发了众多的依法抗争活动。特别是国务院于1991年12月颁布《农民承担费用和劳务管理条例》以后,针对不合理农民负担的依法抗争更加普遍。与1985年以来陆续出台的其他几个有关减轻农民负担的中央政策不同,1991年的这个条例明确规定农民负担不得超过农民上一年人均纯收入的5%,并规定,对于超过条例限制的不合理收费,农民有权拒付。许多农民就是拿这个条例作为武器,抵制地方政府的种种不合理收费。例如,在安徽农村,一位青年农民利用村里放电影的机会向村民宣传国务院的条例并号召他们“利用法律手段维护自己的合法权益”。这位青年农民还带领一些村民到村会计家和镇政府,要求退还多征收的提留款。②

与围绕经济问题展开的依法抗争相似,针对乡村干部专制、腐败的依法抗争同样是建立在中央政府制定的一些政策基础上的。在这方面,中央政府近年来在农村基层推行的政治改革和法制建设为农民进行依法抗争创造了前所未有的良好环境。长期以来,中央政府一直强调干部要走群众路线,不能搞官僚主义和强迫命令。在毛泽东主政的20多年中,中央政府屡次整顿党风,甚至直接发动群众,用“整风整社”、“四清”这样的群众运动整顿党纪政纪。但是,这些措施都是自上而下的。由于相关的政策弹性很大,并且往往不对普通民众公开,农民很难利用这些政策独立自主地维护自己的权利和利益不受基层干部侵犯。我们认为,近十年来的法制建设在一定程度上改变了这种状况。立法当然远远不等同于建立法治。中央立法机关制定了法律,地方和基层干部还是可以“上有政策下有对策”,有法不依。但是,法制建设在制度上使农民可以更独立自主也更有成效地在现行体制内保护自己的合法权益。首先,法律是完全对民众公开的,不像宣布政策的“红头文件”那样只面对各级政府。这种公开性使得农民和干部在政治信息方面处在了相对平等的地位上。当政治信息资源不平等时,如果农民质问干部为什么不执行中央的某一政策,干部完全可以反过来指责农民对中央的政策没有全面准确的理解,甚至可以宣称另有内

① 汤晋苏、王建军:《难以回避的热点——近年农村干群关系透视》,民政部调查研究报告,1989年,第4~5页。

② 于昕:《“乱摊派”仍未休》,《民主与法制》1993年第9期。

部文件或有新政策(河北访谈,1993)。而当农民以法律为政治武器时,乡村干部虽然还是可以拿“国策”(例如计划生育)压某些法律(河北访谈,1993),但在多数情况下是不能以政策否定法律的。这样,他们就在一定程度上失去了对政治信息的独占,想搞愚民政策就不那么容易了。

除了相对稳定并完全公开以外,法律与政策的另一个重要区别也有助于农民进行依法抗争。很多关于官民关系的政策是笼统的政治原则,例如反对官僚主义、命令主义、走群众路线。这些政策的共同特点是不用明确的、难以争辩的政治程序规范干群关系,而是强调实质上的为人民服务、尊重群众、密切联系群众等等。可是,这样做的结果等于是让干部自己决定他们是否执行了中央的政策。例如,什么时候一个干部走了群众路线,什么时候没走群众路线,事实上只有当权者本人或他的上司才能决定。正如一位中国学者指出的:“几乎每个干部都说自己联系群众,但群众并不一定承认。”<sup>①</sup>相对来说,法律的特点是较少模棱两可的原则,而较多明白确切的程序。虽然中国立法机关在制定法律时仍然有意识地措词泛泛,以保证法律的普遍适用性,但是,80年代以来颁布的几部直接涉及干群关系的法律都包含了明确的程序内容。在这方面,最好的例子就是1988年6月开始实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行)。该法的大多数条款仍然是一般性的指导原则,但它的第九条规定:村民委员会由全体村民直接选举产生。这个条文,使该法与作为一项政策的“群众路线”有了根本的区别。一个村领导班子的产生过程是否走了群众路线,是个难以说清的问题;但村民委员会是否由村民直接选举产生,则没有多少讨论余地。正是因为这个差别,农民在围绕政治问题进行依法抗争时更多地运用法律而不是政策作为他们的政治武器。例如,河北省平山县某村农民在上访信中这样写道:

xx乡人民政府关于xx村村委会选举办法的指示一没有与支部商议,二与《中华人民共和国村民委员会组织法》与《中华人民共和国会计法》相抵触。选举村主任只是确定正式候选人向乡政府备案,与《村民委员会组织法》第九条不符(河北访谈,1993)。

最近几年来,关于因村民委员会选举程序不合法引起的依法抗争,有很多生动的报道,它们都凸显了领导抗争的农民对《村委会组织法》的熟悉程度<sup>②</sup>。一位记者报道说,因为不公正的村委会选举而上访的一些辽宁农民对《组织法》熟悉到了“几乎倒背如流”的地步。<sup>③</sup>

我们在实地调查时采访的一些乡镇和县政府干部承认,部分农民对国家法律和政策

① 李慷:《基层政权与基层社区——北京市平谷县大华山乡调查报告》,载李学举、王振耀、汤晋苏编:《中国乡镇政权的现状与改革》,中国出版社1994年版,第274页。

② 中国基层政权建设研究会、中国农村村民自治制度研究课题组:《中国农村村民委员会换届选举制度》,中国出版社1994年版。

③ 田园:《中国农村基层的民主之路(下)》,《乡镇论坛》1993年第7期。

的了解程度甚至超过了地方政府的官员。他们十分肯定地说,任何人只要看过农民的上访信,都会相信上访的人一定认真地研究过法律和政策(河北访谈,1993)。发生在山西省稷山县一起因为乡政府未征求当地群众同意就把原杨赵乡更名为管村乡而导致的依法抗争,为这些政府官员的判断作了极好的佐证。在这场长达七年的抗争中,农民对运用法律为政治斗争武器的自觉以及他们对相关法律的了解,都达到了令人几乎难以置信的程度。甚至可以说,在这个堪称典范的依法抗争案例中,村民代表对法律条文的熟悉丝毫不逊于专业律师。《半月谈》的两位记者为我们记载了农民代表在山西省政府办公楼与省民政厅负责人之间的一段引人入胜的“法庭辩论”:

1986年12月18日,杨赵村6名群众代表与民政厅领导对话。民政厅领导说:“杨赵乡改名为管村乡,其申报程序合法。”群众代表说:“只能说基本合法,也有违法的地方。首先,乡里向县里打报告没有征求群众意见。”群众代表从口袋里拿出《地名管理暂行规定》,“更改地名要与群众商量,征求群众意见。县乡干部和县政府既没和我们商量,也没征求我们的意见,就向上面打报告,违背了本法规的规定。其次,选举委员会是筹备乡换届大会的临时机构,只能管选举,没有行使行政工作的任何权力。乡政府用选举委员会的公章打报告不符合有关规定,县政府批准这份报告违背了政策”。

民政厅领导也拿出《地名管理暂行条例》,念了第七条:“省以下各级行政区划的名称……一般要与当地地名统一。”第九条:“公社、生产大队、生产队的名称,一般按照当地地名更名。”厅领导说:“乡机关坐落在管村,按照本规定,杨赵乡改名为管村乡是遵法和合法的。”

群众代表说“不对”,省政府批复的更名决定不符合国家最新的法规,即不符合《地名管理条例》的规定。国务院1986年1月23日颁布的《地名管理条例》已经没有了“省以下各级行政区划的名称……一般要与当地地名统一”等有关条款。省政府的批复时间是1986年3月3日,时间在条例颁布之后。《地名管理条例》第四条第四款指出:各专业部门使用的具有地名意义的台、站、港、场等名称,一般应与当地地名统一,这里并没有提到行政区划的名称与地名统一的问题。第五条第二款和第四款分别指出,不符合本条例第三、四、五款规定的地名,在征得有关方面和当地群众同意后,予以更名;不明显属于上述范围的,可改可不改的和当地群众不同意改的地名,不要更改。

群众代表有理有据,民政厅领导一时无言以对。一名副厅长对群众代表说:“我们说服不了你们,你们也说服不了我们。”群众代表立即回敬:“我们说服不了你们,是你们有权;你们说服不了我们,是我们有理。”<sup>①</sup>

① 李仁虎、于振海:《杨赵乡更名风波》,《半月谈》(内部版)1993年第6期。

谙熟有关法律并运用法律,自己遵守法律同时坚持官员也必须遵守法律,使依法抗争者的上访告状区别于传统的上访告状,也使它区别于当代由种种历史问题(例如“文革”期间知识青年上山下乡<sup>①</sup>)引发的上访告状。传统的上访告状基本上局限于民事或刑事范围。<sup>②</sup>此外,在很多情况下,上访者虽然明知自己受到冤屈,但未必能像依法抗争者那样在“公堂”上与当权者唇枪舌剑,一争高低。正是农民对法律和政策의精深了解和恰当运用,使得他们的抗争不仅仅是“合法的”,而且是“依法的”。进行依法抗争的农民总是根据现行的法律和政策,指出他们面临的种种困难根源于干部对某些政策和法律的忽视或违犯。此外,他们总是依据中央政府的法律或政策发起抗争并提出他们的政治要求。相比之下,历史问题引发的上访告状,经常缺乏明确的法律或政策作为发起抗争和提出政治要求的依据。

依法抗争的内容,就其与中央政府的关系而言基本上属于政治参与,其抗争性主要体现在农民与地方政府特别是与农村基层干部的关系上。在操作方式上,依法抗争同样地兼有政治参与和政治抵抗的特征,但它的抗争性更加明显。依法抗争者积极使用一切现存的政治参与渠道,例如与官员接触,向各级政府的信访部门和官方的新闻媒体投诉、直至向法院提起行政诉讼。<sup>③</sup>但是,与常规的政治参与不同的是,依法抗争包含对上级直至中央政府施加政治压力。之所以如此,原因是在现实政治秩序中农民很难通过正常渠道、遵循现有的程序实现他们的政治目的,尽管这目的不过是让对他们有利的那些中央政策或法律得到忠实的贯彻实施。例如,国务院的1991年《农村承担费用和劳务管理条例》规定农民对超过去年人均纯收入5%的不合理收费“有权拒付”。但是仅仅在文件上作这项规定,并不能保证农民真的可以拒付而不遭遇乡村干部的粗暴镇压。当农民对执行乱收费的乡村干部据理力争时,乡村干部经常动用手中的“专政力量”对付他们<sup>④</sup>。与此相似,仅仅规定干部必须依法行政,并通过制定《行政诉讼法》赋予公民以“民告官”的权利,并不意味着农民真的可以像电影《秋菊》描写的那样仅凭一股子犟劲就能最终“讨得说法”。在实际生活中,民告官是很艰难的。<sup>⑤</sup>当农民试图把专横跋扈、侵吞公共财产、贪污腐败的村干部赶下台并绳之以法时,会遇到种种压力和打击。农民深恶痛绝的村干部往往是乡镇政府的“红人”,有的是因为他们在协助乡镇政府完成“收费”和“计划生育”这样的硬指标时敢打敢冲,也有的是因为他们不惜花老百姓的血汗钱“款待”乡镇干部。这些

① 参见刘林舟:《社会转型时期的集体上访分析》,南京大学政治与行政管理学系硕士论文,1996年。

② Jonathan Ocko, 1988, "I'll Take It All the Way to Beijing: Capital Appeals in the Qing," *Journal of Asian Studies*, Vol.47, No.2 (May), pp.291-315.

③ 参见程同顺:《当前中国农民的政治参与》,《江海学刊》1995年第1期;赵常繁:《减轻农民负担要靠法律》,《民主与法制》1993年第2期。

④ 于昕:《“乱摊派”仍未休》,《民主与法制》1993年第9期。

⑤ 王平:《“民告官”后为何又打“退堂鼓”——行政诉讼案件撤拆情况透视》,《法制与文明》1991年第11期;陈初晴:《百姓告官,难在哪?——福建省行政诉讼案件锐减原因浅析》,《法制与文明》1995年第4期;蓝梦:《民告官——一段艰难的历程》,《法制天地》1995年第9期;韦章尧:《“民告官”举步维艰》,《政府法制》1995年第2期。

村干部常能得到乡镇政府不遗余力的保护(河北访谈,1993、1994)。<sup>①</sup>为了打压依法抗争者,乡镇政府经常采用的手法包括拖延,泄露上访人员身份,以及寻找借口压制打击领头“闹事”的人,直至动用公安力量镇压“反村干部”(河北访谈,1993)。<sup>②</sup>

为了打破这种官官相护的局面,依法抗争者往往不得不采取某些靠近法律允许之边际的“过激”行动向上级政府施加压力。这个时候,他们遵循的一般原则是政府官员最怕什么就来什么,用河北省一些农民的话说叫做“哪壶不开提哪壶”(河北访谈,1994)。1989年以来,中央的一个重要政治口号叫做“稳定压倒一切”,能否维持当地的政治稳定,在很多地区成为衡量干部政绩的一项标准(河北访谈,1993、1994、1995;山东访谈,1994)。在这种形势下,农民经常使用的施压手法恰恰就是打破表面的歌舞升平,尽量把问题公开化,把抗议活动戏剧化。用一些分析家的话来说,就是以“闹事”为抗争手段。据他们分析,许多农民认为“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”。<sup>③</sup>

在过去十来年中,依法抗争者相当普遍地采取了三种方法向上级政府部门施加压力。首先,他们可能进行直接对抗,抵制各种土政策和基层干部的非法行为。这种做法经常能够吸引上级政府的关注和干预,从而达到打破基层干部权力垄断的目的。例如,为了抗议乡镇干部不忠实执行《村委会组织法》,依法抗争者经常集体抵制甚至打断不按组织法规定进行的村委会选举。1992年12月,在湖南省资兴市枣市乡水口村就发生了一场针对未民主选举村民委员会的依法抗争。当时,乡政府的官员不是让村民提候选人,而是自己到村里考察,只征求少数村民的意见,就到村里开党员会内定了候选人名单,并决定次日就举行选举。该村的两位共青团干部不满意于这种不民主的提名方式,但选举在即,已经无法循正常渠道反映问题,他们就采取了“非常行动”。他们发动部分村民连夜在村的24个村民小组张贴了74张用白纸写的标语,大书“实行民主竞选,反对专制选举”,“还我民权,破除官习”等口号。尽管这次依法抗争的参与者后来被勒令用红标语覆盖白标语,但他们的勇敢举动成功地让县政府有关部门了解到候选人提名不民主这个问题,从而阻止了一次不民主的“闪电”选举。<sup>④</sup>

直接对抗虽然可能有效,但是风险很大。在过去几年,有不少关于农民由于宣传、信守国务院关于农民负担的条例而遭乡镇干部迫害的报道。例如,安徽的几名农民根据条例与镇政府交涉,要求退回多于提留的款项,而等待他们的却是受镇政府官员怂恿的村

① 张成功:《村长死于春节》,《蓝盾》1993年第3期。

② 参见 Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, 1995, "The Politics of Lodging Complaints in Chinese Villages," *The China Quarterly*, No. 143 (September), pp. 756-83; 曾业松:《惊动中南海的十年冤案》,《中国农民》1995年第5期;朱克欣:《1831次告状》,《民主与法制》1993年第9期。

③ 杨琪君:《试论现代化过程中的人民内部矛盾问题》,《公安研究》1995年第5期;吕伟东:《对群体性闹事的社会心理思考》,《公安研究》1995年第4期;杨家雄、王万才:《当前群众性上访闹事的特点与原因》,《警察文摘》1994年第3期。

④ 中国基层政权建设研究会、中国农村村民自治制度研究课题组:《中国农村村民委员会换届选举制度》,中国社会科学出版社1994年版,第80页。