

“简约治理”与林改政策在乡村的实践

贺东航

(华中师范大学 中国农村研究院, 湖北 武汉 430079)

摘要 本文用“简约治理”理论审视林改作为国家政策“落地”村庄的过程,认为“简约治理”模式在中国乡村社会治理中取得了一定的绩效。国家政策进入乡村社会时,并不能简单粗暴地用政治权力去推行,应该根据地方实际,引入社会力量,通过“正式权力的非正式运用”、“准官员”和“情法合一”的治理机制等方式,把国家政策的“顶层设计”化为“村庄实践”,实现国家政策目标。这是中国治理的历史经验,也是当下公共政策执行的乡土智慧。

关键词 简约治理; 林改政策; 乡村实践

一、引言:简约治理理论及其内涵

近年来我国的基层治理变化可谓沧海桑田,准确认识基层政权的性质和乡村治理的逻辑至关重要,也是理解中国近年来基层治理变化的关键。而在总结中国特色的乡村治理经验,非正式的治理实践一直受到不同学科学者的关注,诸如王日根的研究表明,在中国传统社会的社会管理中,存在官民均可发挥作用的管理领域,如赋税的摊征、水利活动的开展、山林管理、教育事业的建设等,他把它称之为“共域”。多数情况下,官方和民间能达成和解,相互配合,彼此互利。这些具有双重身份的人参与地方共域的事务使基层社会管理相对呈现出有序状态,一方面官方积极致力于行政力量的全面渗透;另一方面,民间社会亦努力将自己的管理成果纳入到官方管理体系中,因而在一定时期以及一些地区形成了官民协调共治的景象。^①杜赞奇通过对华北农村的研究,提出的乡村治理机制的“经纪机制”以及国家构建过程中发生的国家政权内卷化判断,所用的研究逻辑仍是把研究的视野放在了国家与社会遭遇的乡和村一级,关注的是乡村治理中扮演重要作用的“权力的文化网络”,这些包括不断相互交错影响作用的等级组织和非正式关联网。诸如市场、宗族、宗教和水利控制的等级组织以及诸如庇护人与被庇护者、亲戚朋友间的相互关联。^②在这些研究中,黄宗智的“集权的简约治理”

概念对把握半正式的治理实践最具有启发性^③。他根据传统中国明清时期的司法实践、税务管理及行政实践等领域的证据表明,政府与社会的关键性交汇点的实际运作,寓于半正式行政的治理方法、准官员的使用以及政府机构仅在纠纷发生时才介入的方法,这一方法的部分内涵在近代国家政权建设的过程中仍广泛存在^④。正式和半正式的基层行政既是国家基层政策执行的中国传统,也是现代国家治理的着力点,蕴含着中国传统政治思想的智慧和乡土政治的草根经验。

“简约治理”是黄宗智研究中国乡村治理逻辑的一种尝试性解读。“现有治理理论多聚焦在正式的机构制度上,在国家与社会非此即彼的二元对立框架中,把正式制度等同于国家,区别于社会。然而,最近的档案研究表明,中国地方行政实践广泛地使用了半正式的行政方法,依赖由社区自身提名的准官员来进行县级以下的治理”^⑤。“中华帝国的政府机构确实应看做是官僚制和世袭主义制,高专制权力和低基层渗透权力,以及法家和儒家的矛盾结合。但是,中华帝国在其政府与社会的关键性交汇点上的实际运作,则寓于半正式行政的治理方法、准官员的使用以及政府机构仅在纠纷发生时才介入的方法。由此,我在这里提出了‘集权的简约治理’的概念。正如我们已经看到的那样,帝国时期遗留下来的这一治理传统,有一定部分的内涵在国民党时代、毛泽东时期和改革时代的治理中留存

收稿日期 2012-05-07

基金项目 教育部新世纪优秀人才支持计划“集体林权制度改革的顶层设计研究”(15607802)

下来。新时代对福利国家的需求当然会使旧有的简约治理传统的部分内涵成为过时,但是简约主义中的半正式行政方法以及国家发起结合社会参与的模式,也许仍然可能在中国起一定的作用,在其追求自身特色的政治现代性中扮演一个角色”^⑥。

可以看出,黄宗智所谓的“集权的简约治理”有三个内涵:

第一,它强调了半行政实践的治理方法。在这点上,有学者阐释得很清楚,“乡域政治无疑更能体现出乡村基层政治在体制与非体制、结构与非机构以及制度与文化的贯通方面所呈现出来的时空统一性和完整性”^⑦,行政组织可以在乡村治理采取“正式权力的非正式应用”,以达到乡村治理的效果。黄宗智认为,这样的乡村治理特征并不是清末时期的个性特征,而是中国乡村治理蕴含的文化基因,并在民国时代、毛泽东时代甚至是改革开放时代保留下来,深刻影响着中国乡村社会的政治现代化。

第二个内涵在于,“简约治理”认识到了乡村治理中准官员的使用。黄宗智让我们认识明清时期“乡保人员”的角色。黄宗智将“乡保人员”在基层治理的特有角色提炼出来,在他的眼中,“乡保制度”属于半正式行政制度设置,他们是处在国家与社会之间的缓冲器,“他们具有两副面孔,既是社会代表人,也是国家代理人”。不仅如此,在这样的制度设计上,乡保作为“准官员”,有着巨大的治理能量,乡村社会的治理离不开乡保人员。黄宗智认为,“我在这里要补充指出的是衙门管理运作与司法、税务、教育管理运作间的共同之处……(在这里)我们看到了对准官员的依赖,他们不是由政府拨款而是由地方社会……来维系的半正式人员”。黄宗智从这个角度去考察税费改革前的村两委(村委会和村党支部),认为村两委和之前的乡保并无实质上的区别,都属于准官员。“被称作‘集体’政府的村‘政府’实际上具有许多过去的半正式行政方式的特性……而且,在作为政党国家代理人或‘官员’的同时,他们也是村庄的代表”^⑧。在国家政策落脚在乡村社会时,村两委起到十分关键的作用。

第三个内涵在于,黄宗智构建的“简约治理”理论是“儒法合一的治理”,可以说是“儒化的法家”治理,让严苛的现实主义的治理意识形态去被儒家的仁政理想所中和。在地方治理的层次上,把一个代表刑罚、纪律和去人格化行政的法家的严厉父亲和一个依赖仁慈、和谐和道德楷模的儒家慈祥母亲结

合在一起。

笔者认为,黄宗智的“简约治理”理论在对研究林改公共政策如何落地具有很重要的借鉴意义。

二、“简约治理”视角下的林改政策“落地”实践

众所周知,文本形态或政府话语体系下的公共政策转化为现实形态的政策目标的过程并不是一个直线的过程。政策目标从中央到地方往往经历政策细化或再规划的过程。^⑨2008年开始启动的集体林权制度改革,是一项涉及全国不同层级、不同利益主体的重大公共政策,在中共中央的推动下,全国有一千万多名基层和乡村干部直接或间接地参与到这场改革中。而林改政策从宏观治理场域到最终“落地”,关键在于最后一级的村级场域中。这是因为,第一,“村落”概念既是行政区域单位,更是一种自然地理单位,集中体现集体林地经营中人与自然、社会与生态的和谐统一。第二,集体林地产权属于农民集体所有,按照中央的安排,“村组具体(负责林改)操作”是我国集体林权改革政策设计及实施的路径,集体林权制度改革政策实施必须落实到村庄村落层面,才能发挥其政策效力。第三,村级林地制度实践是国家正式制度和村庄非正式制度博弈的交融点,由此可以看出国家正式的集体林权制度改革设计如何受到村庄固有的各种非正式制度(包括民间惯例、宗族观念等)制约,并与之博弈。^⑩

对村级林改实施过程的研究表明,黄宗智的“简约治理”理论在对解释林改公共政策落地具有重要的说服力。在这里,我们通过三个案例来看“简约治理”的内涵。在这三个案例中,分别涉及到“简约治理”中的三个内涵,半正式行政的治理、准官员的治理、儒法合一的治理,下面我们通过林改的明晰产权、调处林权纠纷、村级林改方案实施的治理来进一步理解“简约治理”是如何助力于林改政策的“落地”?

(一)半正式行政的治理:林业站在林改中的角色

首先看基层林业站。基层林业站是林业工作的最基层组织,是农村基层管理各项林业事务的职能机构,是国家林业主管部门的“腿”和“触角”,是林业工作延伸基层的“毛细血管”和“神经末梢”。“上面千条线,下穿一根针”。国家有关林改的法律法规,方针政策,各项林业任务,最终都要通过乡镇林业站落实到村屯、农户和山头地块。不仅如此,林业站还担负着辖区内的林地管理、造林更新、森

林防火、林政资源管理(森林资源监测、林木采伐、木材运输及经营加工)、重点生态公益林监管、野生动植物保护、森林病虫害测报防治和林业行政案件协查等工作职责。中共中央、国务院在《关于加快林业发展的决定》曾对乡镇林业工作站的职能做了定位:“乡镇林业工作站是对林业生产经营实施组织管理的最基层机构,要充分发挥政策宣传、资源管护、林政执法、生产组织、科技推广和社会化服务等职能作用。”^⑩

以广西钦州市钦北区 D 镇的林业站为例。D 镇位于钦北区中南部。地处钦州城区北郊,距省府南宁 95 公里。东与平吉镇相邻,南与钦北新城区相接,西与那蒙镇毗邻,北与小董镇接壤。全镇总面积 155 平方公里,辖 11 个村委会和 1 个社区居委会,133 个村民小组,总人口 3.65 万,其中农业人口 3.46 万;全镇集体林地面积 12.5 万亩,9 千多户林农。至 2007 年 5 月 11 日 D 镇正式启动林改外业工作时,D 镇林业站目前共有五位工作人员,其工作人员构成和职能表见表 1。

表 1 D 镇林业站的工作人员与职责

姓名	职务	性别	年龄	文化水平	职责分工
李某	站长	男	54	工程师	主管全面
韦某	工人	男	34	大专	主管林改和采伐设计
黄某	工人	男	36	大专	主管农村沼气建设和森林防火
黄某	工人	男	37	初中	主管林改,协管林防
黄某	内务	女	29	高中	主管内务和报账,林权证发放

每个镇村选定的具体林改方案的落实在某种程度上要靠基层林业站的全面摸底工作作为基础。在林改中,林业站的开展调查摸底工作,包括林地资源现状、管理状况、纠纷状况等将起到重要作用。林业站须将这些情况向林业局反馈,给上级决策者提供更多的决策依据。随着林改进程的深入,林业站又要尽量下到乡村中与林农交流和沟通,之后把林农对林改的意愿和意见反馈到林业局。整个林改过程,林业站还要及时向林业局反馈林改工作进展情况,总结林改工作的先进经验,剖析存在的主要问题,提出今后工作思路和对策,以便更好地执行国家林业部门的任务,为林农服务。具体过程可见下图 1:

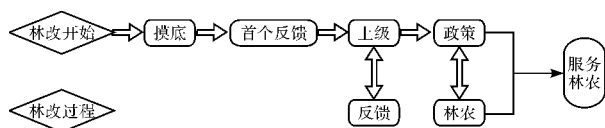


图 1 基层林业站在村级林改中的工作流程

D 镇自从 2007 年 5 月份正式启动林改以来,他们的工作量可以说是大幅度提高,从林改外业的勘界、勾图到内业的表格填写和受理申请等业务,无一不要林业站亲力亲为。据了解,自从林改以来,D 镇所管辖的各个村庄的关于林改的大事小事几乎都靠林业站的工作人员亲自解决,“平均每个星期要进村 4 次左右,一般一去就是一天。”^⑪林业站站长李明英介绍说:“在林改的勘界确权阶段,我们工作人员到山林上测量、划界;在解决界线纠纷时期,工作人员要与村民、村干部一起协商处理;在林木成熟时期,林业站工作人员要到实地勘测以受理砍伐。林改后,各个村庄需我们站内工作人员亲自入户、验收、协助防火和受理砍伐申请。如今很多村庄存在不少大户经营的现象,每次砍伐的时候都是大面积地进行申请,我们要亲自到山地去测量砍伐面积。此外,一些只有几亩林地的农民,他们对申请砍伐整个过程都很不清楚,一些农民连字都不认识,这都需要我们帮他们填写申请表。”^⑫“当到了病虫害防治和施肥的时候,我们要给每户林农讲解和示范;在山林起火或是干燥季节需要加大防火力度时,我们要组织防火,火灾来后我们也必须随叫随到。”^⑬

从以上访谈中我们看到,基层林业站在林改过程中采取了正式权力的“非正式化”运作是为了更好地贴近农民,并和他们交流感情。这一点在林业站站长李某的工作方式得到体现。由于林业站站长技术过硬,能力强,为人磊落,所以在 D 镇管辖的所有山村中都有很高的威望,他跟各村的村干部关系也很好。当地大多村民们都很讲究礼节,当林业站工作人员去帮助他们施肥、防病虫害、填写砍伐申请表或是勘测采伐面积的时候,他们都会很感激林业站工作人员,把他们当成自己的朋友。李站长尤受乡亲“热捧”,当地老百姓有过年杀猪的习俗,家家杀猪都请站长吃肉喝汤,逢年过节乡亲们一手提鸡、一手提蛋看望站长。他们说。在解决一些林地界线纠纷的时候,村民也比较信服李某的话,D 镇米家村主任说:“李站长在我们村可是有头有脸的人物,有时村里的林业外的冲突我都得找他帮忙,村民们就是愿意听他的。”^⑭在林改政策执行过程中,李某执行林改政策并不仅依赖官僚机构的行政权威,而且还利用行政权力的非正式运作,寻求村民的配合,这加快了 D 镇的林改进程,林改的外业勘查工作很快于当年 7 月 16 日顺利结束,历时 66 天。全镇 133 个村民小组全部参与林改,已完成外业勘查的村民小组 131 个、林地面积 11.8 万

亩,分别占全镇村民小组总数和集体林地面积的 98.5%和 94.4%;在外业勘查的林地中,已完成林改确权的林地面积 11.4 万亩,占全镇集体林地面积的 91.2%;已发放林权证 5000 多户,林地面积 8.8 万亩。

基层林业站的半行政化的治理,也带给了村庄里一股新的权威力量。当村两委在处理村庄事物遇到困难的时候,如果林业站出面协调,就可以减轻许多阻碍。

(二)准官员的治理:村两委与村级林权改革模式

在这个案例中,我们以湘西 S 县沙田村林改为例,详尽分析具有准官员性质的村两委是如何将林改政策最终“落地”到村庄层面,由此可以清晰地认识到“简约治理”的第二个内涵所体现的作用。

沙田村地处湘西 S 县长铺乡东南边陲,距县城 3 公里,是 S 县林改的试点村,2008 年,S 县政府在村里举行集体林权制度改革林权证首发式。全村四个村民小组,总户数 178 户,总人口 643 人。山林基本情况见下表 4。

表 2 山林基本情况介绍(单位:亩)

山林总面积	林地归属	林相
5331	集体林 3327.16	毛竹林 266.09
		人工林 1900
		天然林 2900
	自留山 2003.84	生态公益林 152.36
		其他林地 111.97

表 3 已有明确归属林地详细说明(单位:亩)

归属	宗数	面积
解决村级债务用地	4	122.35
水利建设维护用地	1	14.18
经济林用地(维持现状)	2	119.97
承包竹山	8	266.09
承包木山	9	678.14
流转山场	10	1306.38
公益林		152.36
共计		2659.47

沙田村参与此次林改林地面积为 552.45 亩,2007 年 8 月 3 日,沙田村召开了“两委”专题会议,认真学习传达县、镇两级关于“集体林权制度改革”工作的会议精神。针对本村实际情况,在既按上级要求又维护地方稳定上达成了林改工作的共识,成立了以书记为组长、主任为副组长、“两委”委员及

11 位村民组长为成员的工作领导小组,并于 8 月 5 日召开了组长、党员和村民代表大会,讲明改革的目的和要求,使村民认识到林改工作的重要性。8 月 6 日至 8 月 9 日,村干部分头到 11 个小组召开了户代表会议,在开展宣传发动工作的同时成立了组林改小组并对林改方案进行了部署,其具体步骤如下:

1. 深入农户调查研究,统筹规划林改蓝图。8 月 10 日,村两委和各组组长及村民代表走村串户,调查本组村民有无林权证及拥有山场情况,并及时反馈到村里,使林改小组成员了解到该村有无户主变更、兄弟分家、违规出租、强权占林等各种矛盾纠纷,为林改工作打下了坚实的基础。
2. 选调业务人员,进行操作培训。针对本村林地分散、林改任务重、时间紧迫、工作量大等情况,为了确保林改工作的质量,8 月 14 日,村两委通过会议决定对各村民小组林改工作组进行操作培训;当得知有些村民文化水平低下不能正确填写图表和绘制图形时,村两委决定以 40 元/天聘请有村小学老师到村办公室协助逐组逐户填写林权登记申请表、农户山林基本情况登记表并绘制山林示意图。
3. 制定林改方案。村里进行调查研究,了解现有山林状况,召集群众代表制定林改方案,由各户主讨论、听取意见并反复修改确认,以组为单位对人口累计计算方法进行讨论,推算各户人口累计年限,张榜公布。
4. 组织实施。村委会组织群众代表核实山林权属、面积、四至界限,按照“分股不分山,分利不分林”的原则,将权益明晰到户,成立专业合作社,由群众推选理事会成员、理事长、监事会成员,制定《沙田村林木林地专业合作社章程》,交全体成员讨论、修改并通过,发放林权证及股权证。

在这一过程中,我们看到沙田村两委具有的双重身份,作为政党和国家的代理人,村支部和村委会要执行好上面的政策,林改时,村两委不仅召开村代表和党员会议确定林改小组,还召开户代表培训会议、户代表会议。但同时,他们也是村庄的代表,就支部和村委会成员而言,他们几乎都是乡村自身的成员,和乡村自身的利益紧紧缠绕在一起;不可避免地,他们不会仅仅认同政党国家,也会认同自己的村庄。他们在制定组林改方案时积极征求村民意见。这样,村级的林改方案最终会在这两个方面烙上各自的印迹。

沙田村两委最后公布的林改方案的核心内容是“林地按‘分股不分山,分利不分林’的形式将权益明晰到农户,承包期限为 45 年。关于此种模式,

村两委做了详细说明“分股不分山,将集体统一经营的林木、林地按面积折股到人到户。以村为单位,建立专业合作社,村民以自己分得林木、林地入股林业专业合作社,持有相应股权而成为成员。”

沙田村采取“分股不分山”的林改模式是与中央 10 号文件^⑥有不一致之处。应该说“承包到户”是中央 10 号文件对林改方案的基本要求,体现了新一轮林改的基本方向。而沙田村的林改模式很大程度上体现了地方性特征的林改思路,最终选择“分股不分山、分利不分林为主,分山到户为辅,多种形式并存”的集体林权制度改革模式。

该村的村书记说:“林改刚开始的时候,上级对我们有些意见,他说你这个东西,和上面政策还是有出入的,上面要分到户,集体保留的不能超过 10%,搞这个东西的话不符合上面政策。当时我们反复讨论后,觉得专业合作组织对我们村非常实用,如果在短期内将山林分到户,工作量根本做不来。一些村民认为自己获得的林木应该比较好的,谁也不愿意要差的。无论怎么调节弥补都不同意……如果将山林分到户,对我们的分配方案,包括山的远近,山的部位造成很大影响。我们村的森林资源分布有山高的部分和低的部分。还有防火这块也存在这个问题,因为我们造林,我们村有先放火的习惯,将树枝落叶燃烧,产生肥料。如果户与户面积较小,相对来说不好弄,搞不好就产生森林大火,这个也制约了分到户。”^⑦

事实上,村两委的双重身份使他们在考虑林改方案时,不得不权衡林改涉及的各方面利益关系,如果实行“一刀切”的办法,阻力会很大。就应该根据实际情况,充分尊重民意,尊重历史,实行“一村一策”。村两委的决定并不意味着对中央政策精神的背离,运用地方性知识,因地制宜提出“分股不分山”的林改模式,在相当程度上避免了分山到户时因界至不清产生的纠纷,减少上访事件的数量和调解纠纷的成本。以林木合作社的形式统一经营山林,也与现代林业集约化、规模化的发展趋势一致,更重要的一点,村民的收益在经过复杂的人口累计法计算后,以明确的比例确定下来,写进了合同,村民的权益有了一定程度的法律保障。

这个不同村情的政策后来得到了当地政府充分尊重和认可。地方政府介入乡村治理也采用了黄宗智所提的“县令基本像在民事案件里一样作为,他的优先选择是让社会机制解决纠纷”。^⑧用公共行政的表述就是以“小政府”为导向的治理逻辑,充分相信村两委的作法,政府只是作为最次项的选

择。我们可以从地方政府关于《在 H 市集体林权制度改革工作会议上的讲话》找到线索:

“从我市实际出发,明晰产权要把握好四项原则…但不能片面强调‘分山到户,更不能一分为之’…二是坚持确权方式因地制宜,分类指导,宜分则分,宜统则统,不搞一刀切’ …”^⑨

(三)情法合一的治理:林权纠纷调解中的合法原则与合情原则

这个案例叙述的是闽西北三明市永安上坪乡上坪村的林权纠纷。上坪乡位于永安市东北部,人口 6400 余人;总面积 158 平方公里,林地面积 149816 亩,耕地面积 13535 亩,现有 10 个行政村 46 个自然村。上坪乡毛竹资源丰富,现有竹林面积 10 万亩,人均拥有 15 亩,人均拥有量居全省第一。这个乡立足人均拥有毛竹山 15 亩这个实际,依托毛竹致富。上坪村是上坪乡的一个行政村,位于高海拔地区,经济结构单一。全村农林基本以毛竹林为生,是典型的“靠山吃山”。1984 年实行第一轮林地承包,20 年承包期满后,林地和人口均出现较大变化,1/3 农户拥有山林较多,超过平均数,还有 1/3 的农户人地矛盾突出,少地或没有林地。这部分林农强烈要求调整林地承包。

从 2005 年 2 月开始,上坪村村民代表陈绍安就带领一部分少地的农民不断到省府、地市政府上访,阻扰上坪村林改方案的实施,引发林权纠纷。

如果以参与林权纠纷的主体分类,可以发现,闽西北各地出现的林权纠纷大致可以分为几类:第一类是普通农民与林地经营大户(包括林业企业)的纠纷,这种类型的纠纷所占比例最多(如将乐县农民与“两公司”的林权纠纷案例);第二类是普通村民对村集体村干部“非规范”转让集体山林不满而引发的纠纷;第三类则是村民内部之间因为林权权属的争议而引发的矛盾,其中包括村民个体之间与个体之间的林地界址分歧引发的矛盾(在实行毛竹林承包村多发)及不同村民小组之间的矛盾。永安上坪乡上坪村的林权纠纷属于最后一类。

值得注意的是,笔者在多年的田野调查中,发现所有的林权纠纷都通过信访或者上访的方式来予以表达,没有一起林权纠纷是通过司法途径解决的。从操作技术的层面上看,中国农民世代代生活在“无讼”的环境中,很少有打官司的习惯,相比之下,上访或者信访不仅程序简单,而且花费的时间不多。农民只要写份申诉书,往政府信访部门一递,政府很快就会派人来处理,简单易行而且效率高。

无论是那种形式的林权纠纷,背后都需要政府以行政之手来参与、调处和解决林权纠纷。各级政府组织在这方面是责无旁贷。一般在林业部门,都设有专门的纠纷调处办公室。政府组织的出手,一般会有两个原则:合法原则和合情原则。

第一,合法原则。遵循相关法律,这是政府组织开展林权纠纷调处工作的重要原则,强调的是调处过程的合法性。由于近10年来国家林业政策变化很大,不仅国家法律法规前后规定互相矛盾,中央和地方的法规条例也会相互冲突,甚至国家的正式制度建设明显滞后于农村集体林地的实践,这种状况在客观上给各地政府依法调处林权纠纷造成了很大的困难。针对这种情况,地方政府一般是以不同法规颁发的时间作为调处林权纠纷的适用时间。在闽西北三明市,明确提出在2003年之前,林权纠纷适用于国家《村民委员会组织法》和《森林法》,而2003年之后,则新增加适用国家《土地承包法》。^⑨

第二,合情原则。这是不同于司法途径的最主要差别。林权纠纷涉及农民,他们讲究的是公平合理,强调的伦理秩序,其次才是法律秩序。这种合理性可以建立在法律的基础上,也可以建立在当地的民俗惯例基础上。实际上,很多林权纠纷的解决,最终靠的就是这个原则。如永安上坪乡上坪村的林权纠纷最终成功调处,就是上坪乡政府在纠纷调处过程中,坚持不走司法途径,不搞行政裁决,充分依靠基层组织和民间调解机制进行协商调解,这是林权纠纷的一条成功经验。

由于林权纠纷的复杂性以及国家林权制度建设的滞后性,决定了调处林权纠纷在很多场合必须讲道理,讲人情,强调以情感人,以理服人。利用人性的善良同情的一面,换取双方的各退一步,最终圆满解决双方的争议。上坪乡政府拿出的妥协方案是把即将进行的林改配套改革中的好处给了陈绍安等少数村民。在明晰产权的主体改革完成之后,福建省出台了林改的配套改革,包括协助林业合作组织的成立(资金补助)和政策性的林权抵押贷款。在这两项的优惠措施中,陈绍安等少山村民都得到了照顾。在地方政府的协助下,陈绍安等村民成立了上坪社会化服务合作社,建立有机茶、毛竹高效经营基地,茶叶加工厂,统购统销农资和农产品。地方政府还专门派专家为这些村民举办农业科技培训班,并许诺给予合作社小额资金贷款。

福建省林业厅的领导也十分关注陈绍安,厅长黄建兴专门划拨了六万元支持其成立“陈绍安笋竹

专业合作社”,并安排陈绍安生病的父亲到省城福州的医院治疗。^⑩这一系列做法充分体现了简约治理中的“情理”原则,而陈绍安等20多名村民终被感化。陈本人说:“黄厅长这么高规格地接待我们,并面对面平等对话,使我深受感动。这样的对话我从来没有经历过,实实在在给我上了一堂生动的政策教育课,给我解开了许多思想上的困惑。也许还有问题没有最终解决,我一定继续努力学习有关政策法规,带头做好群众工作,积极参与上坪村的林改工作。”^⑪最终的林改方案得到陈绍安等少数三分之一村民的谅解并获得通过。

在这个案例中,乡镇干部依靠特殊主义与人本取向的人际交往和感情投资,一旦将公事转入涉及人际关系和感情的私人领域,如果村民陈绍安继续阻挠下去,就等于不给黄厅长和乡镇干部面子,也是一种损害朋友利益的“不道德”行为。而在乡里社会里,熟人的交往方式是十分注意给面子和不欠人情的。因此,这成为乡镇干部调处林权纠纷、从情感上“套牢”上访村民、借以推动林改工作的一种重要工作方法。

三、总语

当前,在国家治理科层化与理性化的大潮下,集体林权改革的基层实践仍然展现了黄宗智先生所描述的“简约治理”的现象和绩效。在林改过程中,基层林业站必须寻求低成本的治理策略,因而采用“半正式行政”方式,进行“正式权力的非正式运用”,其主要的工作方法则是:给农民提供诸多帮助以博取感情建立私人情谊;树立良好道德楷模、懂知识技术的形象以赢得儒家光明磊落、为人道义的名誉;确立私人权威而非科层化权威。这对其开展明晰产权、入村上山的勘界等工作都提供了诸多便利。

林改政策最终要进入村庄,具有“准官员”特征的村两委承担着双重角色:国家行政力量的基层延伸机构与乡村社会的利益代表。在上面案例中,村两委对国家政策予以变通执行。村一级的林改方案和林地模式不可能只靠行政力量来介入和确立,只有村两委才能够应对村庄“琐碎的细事”,而这些“琐碎的细事”恰恰是科层化体系无法直接通过行政手段来解决的,但村两委却对这些“琐碎细事”的历史记忆和地方性知识非常清楚,他们是这些事务的权威决策者和“准官员”,他们的决策和调解能够符合村庄的利益。

林权纠纷成为影响林改进程的关键。事实上,

大多纠纷的调解不仅依赖“合法”原则下,更多依靠“合情合理”原则予以实现的,讲人情、以情动人、以理服人,这是乡村社会解决矛盾的基本原则,这也是黄宗智先生“儒法合一”、“正式权力非正式运用”治理机制的再现。大多数矛盾通过私人情谊或私人关系解决在村落社会内部而不必上升到司法程序和官僚体系内部,极大地推进了林改进程,合法和合情原则诠释着村庄政治的治理逻辑。

以上给予我们有益的启示是:“简约治理”模式仍然在中国乡村社会中取得了一定的绩效。这提醒国家政策进入乡村社会时,并不能简单粗暴地用官僚政治或正式权力去推行,而是根据地方实际,引入社会力量,通过“正式权力的非正式运用”、“准官员”和“情法合一”的治理机制等方式,把国家政策的“顶层设计”化为“村庄实践”,实现国家政策目标。这是中国治理的历史经验,也是当下公共政策执行的乡土智慧。

在今天高度工业化和全球化的中国,乡土社会也越来越理性化和科层化,黄宗智先生提出的“简约治理”的模式在多种要求下可能不复存在。当前,国家正讨论林业站是否纳入国家财政序列与正式编制,那么改革后的林业站是否能保持“简约治理”的机制?在村一级,村干部越来越变得只是简单由上级政府拨款支薪的职工,不再是由地方社区财政自己负担的“准官员”,他们正越来越弱化同乡土社会的联系。“简约治理”同样提醒政府部门慎重对待税费改革后村级组织出现的“悬浮化”现象。

注释

①王日根:《明清时期社会管理中官民的“自域”与“共域”》,《文史哲》2006年第4期。

②杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,南京:江苏人民出版社,1995年,第4-5页。

③④吕德文:《简约治理与隐蔽的乡村治理:一个理论述评》,《社会科学论坛》2010年第8期。

⑤⑥⑧⑩黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官

员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

⑦吴毅:《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店,2007年,第615页。

⑨贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

⑩贺东航、朱冬亮:《集体林权制度改革研究30年回顾》,《林业经济》2010年第5期、第6期。

⑪中共中央、国务院:《关于加快林业发展的决定》,2003年6月25日。

⑫访谈记录——课题组成员张康芳于2009年8月13日在广西钦州市D镇林业站办公室访谈林业站工作人员韦某。

⑬访谈记录——课题组成员张康芳于2009年9月22日与广西钦州市D镇林业站站长李某做电话跟踪访谈。

⑭访谈记录——课题组成员张康芳于2009年8月13日在广西钦州市D镇林业站办公室专访大垌镇林业站站长李某

⑮访谈记录——课题组成员张康芳于2009年8月14日在广西钦州市D镇米家村米家村访谈村主任李某。

⑯中央10号文件是指2008年6月8号中共中央、国务院出台的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》的十号文件。

⑰访谈记录——课题组成员贺东航、鄢波于2009年8月11日和湖南省绥宁县林业工作人员M的谈话记录。

⑱李亿龙:《在全市集体林权制度改革工作会议上的讲话》,载于《湖南省怀化市集体林权制度改革资料汇编》,2008年编写。

⑲朱冬亮、贺东航:《新集体林权制度改革与农民利益表达》,上海:上海人民出版社,2010年6月,第402-403页。

⑳访谈记录——课题组成员贺东航、王蕊蕊于2009年9月23日在北京专访原福建省林业厅厅长、国家林业局林改领导小组第一副组长黄建兴。

㉑访谈记录——课题组成员张婷于2009年7月26日在福建省永安市与陈绍安的访谈。

责任编辑 王敬尧