

论基层政府权威缺失与农村群体性事件^{*}

——基于巴纳德“权威接受论”的原因分析及对乡村治理的启示

周志荣¹, 谢锐勤²

(1. 汕头大学, 广东 汕头 515063; 2 东莞市人民法院, 广东 东莞 523008)

摘要:当前,因基层政府行为失范、农村中的“大宗族,小政府”现象以及“能人”权威的替代等造成的基层政府权威缺失,是农村群体性事件中基层政府对社会管理的失控的主要原因之一。根据巴纳德的“权威接受论”,权威是否存在,不是来源于上级,而是来源于下级的认可;在乡村治理中,治理的权威不是来自于上级政府对基层政府的授予,而是来源于基层民众的认可。因此,基层政府在乡村治理中权威地位的树立,应基于民众的认可,必须实实在在为民众办实事。

关键词:群体性事件;政府权威;乡村治理;巴纳德;权威接受论

中图分类号: D625; C936 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 6439 (2008) 03 - 0089 - 05

Research on lack of authority of low - level governments and rural mass disturbances

—Revelation of Barnard's acceptance theory of authority on countryside governance

ZHOU Zhi - rong¹, XIE Ruiqin²

(1. Shantou University, Shantou Guangdong 515063, China;

2 Dongguan People's Court, Dongguan Guangdong 523008, China)

Abstract: Currently, the loss of low - level governments' authority, which sources from the low - level governments' abnormal actions because of their being controlled by the local big gens and able person, is one of the reasons that make the countryside social management out of the control of the low - level rural governments in rural mass disturbances. According to the Barnard's acceptance theory, the authority is from acceptance of the low - level people, not higher authorities. In the countryside governance, the authority is alike from the low - level people acceptance, but not from granting by the higher governments. And so the low - level governments should do services for local people if they want to regain their authority in the countryside governance.

Key Words: mass disturbances; governmental authority; countryside governance; Barnard's acceptance theory of authority

农村群体性事件主要是指在农村区域内(村、乡、县)社会矛盾引发并形成一定规模,造成一定社会政治经济影响,给社会发展造成负面作用的事件。目前群体性事件的表现形式主要有请愿上访、集会游行、阻塞交通、聚众械斗、冲击政府机关等。从 1993 年到 2003 年间,中国群体性事件已由 1 万起增加到 6 万起,参与人数也由约 73 万增加到约

307 万。^[1]其中,针对农村基层政府的群体性事件显著增加。群体性事件已由过去主要发生在农民与农民之间的群体械斗事件,转变为主要针对基层政府和组织的群体性事件。后者已成为影响农村社会政治稳定,制约农村社会改革和发展进程的重要因素之一。

* 收稿日期: 2008 - 03 - 11

作者简介:周志荣(1982—),男,广东汕头人,汕头大学法学院,硕士研究生,从事行政管理与社会工作研究。

谢锐勤(1983—),男,广东汕头人,东莞市人民法院,干部,从事司法改革研究。

一、基于巴纳德“权威接受论”的基层政府权威

“权威”在英语中为 authority, 它的原本意义有: (1) 创造者、初始者; (2) 祖父、先父等; (3) 作者; (4) 万物的起源, 即上帝; (5) 事物的来源或者根据的意思。以往的“权威”概念大多是建立在某种等级系列或组织地位的权力之上的, 其来源在于权威者或发布命令的人, 是一种自上而下的解释。而西方现代管理理论中社会系统学派的创始人——切斯特·巴纳德 (Chester I. Barnard, 1886—1961) 则给权威以一种自下而上的解释, 因此, 他有关“权威”的理论是不寻常和最具特色的。

巴纳德在其享誉世界的名著《经理人员的职能》中提出了有别于以往学者的独特的“权威接受论”, 他给“权威”下了这样的定义: “权威是正式组织中信息交流 (命令) 的一种性质, 通过它的被接受, 组织的贡献者或‘成员’支配自己所贡献的行为, 即支配或决定什么是要对组织做的事, 什么是不对组织做的事。”在他看来, “如果一个命令下达给了命令的接收者, 命令对他的权威就被确认或确定了。这成为行动的基础。如果他不服从这个命令, 就意味着他否认这个命令对他有权威。因此, 按权威的定义来说, 一个命令之是否有权威决定于接受命令的人, 而不决定于‘权威’或发命令的人。”^[21]¹²⁹ 这里, 巴纳德明确地指出应当从组织成员是否接受一项命令、指示或建议的角度去看待权威。他认为, 当一个组织成员接受了另一个组织成员的指示或建议时, 他们之间就发生了权威关系; 反之, 当我们说到两个人之间有权威关系时, 就意味着其中一个人接受了另一个人的指示或建议。

巴纳德认为权威要对人们发生作用, 就必须得到人们的同意; 而要得到人们的同意, 则必须具备以下四个条件: (1) 他能够而且的确理解了命令, 一个不能被人理解的命令不可能有权威; (2) 在他作出决定时, 他认为这个命令同组织目的是没有矛盾的, 一个被接受者认为同组织目的相矛盾的命令是不会被接受的; (3) 在他作决定时, 他认为这个命令整体上同他的个人利益是一致的, 如果个人认为一个命令所带来的负担会破坏他同组织关系的纯利益, 那么它对个人为组织作贡献的纯诱因就不存在了; (4) 他在精神上和肉体上能够执行这个命令, 如果一个人没有执行命令的能力, 显然他一定会不服从这个命令, 或更好的办法是不去管它。^[21]¹³¹

本文所提到的基层政府, 即基层地方政府, 是指处于政府层级结构最底层的地方政府, 在它辖域

范围内, 不再存在更低层级的地方政府, 但可能存在它的派出行政机构, 比如乡、民族乡、镇和市辖区的人民政府。^[3] 基层政府是直接面向地方居民承担地方事务治理职责的政府, 因而其活动的结果直接影响当地居民的日常生活, 从而更受居民的关注。

一般认为, 基层政府权威是指基层政府合法的政治权力的影响力及公众对影响力的服从与认同。从巴纳德的“权威接受论”观点出发, 本文认为, 基层政府权威不是来源于它的上级政府的赋予, 而是来源于基层的民众认可; 只有基层的民众认同了基层政府权威的合法性和正当性时, 权威才得以产生, 才能对基层民众产生影响。

二、农村群体性事件中基层政府权威缺失的表现及原因

在农村群体性事件中, 基层政府之所以对社会管理失控, 其权威的缺失是主要原因之一, 即基层政府对社会的控制得不到基层民众的认可和服从。

(一) “不得民心”: 政府行为失范的严重后果

“得民心者, 得天下”是中国根深蒂固的政治理念。基层政府的行为失范直接导致的后果就是在基层社会中“不得民心”, 这正是基层政府权威缺失的根本原因所在。基层政府在农村社会管理中行为失范的主要表现为:

1. 基层政府官员的腐败行为。中国正处于一个变迁中的转型社会, 政治上的体制尤其是对政府官员的监督体制尚未健全, 这使得掌握权力的基层政府官员有了滋生腐败的空间。而“腐败的基本形式就是政治权力与经济财富的交换”,^[4] 权钱交易是基层政府官员最主要的腐败行为之一。掌握权力资源的部分基层官员通过权力的出租从富商手里取得丰润的黑色收入, 而这种权钱交易的代价就是出卖农民的合法利益。一些农村群体性事件就是因为政府官员与房地产开发商相勾结, 非法占用农民耕地进行房地产开发而引起的利益纠纷所导致的。比如 2006 年 7 月 19 日至 20 日, 汕头市龙湖区发生的村民群体性事件, 主要是村民要求政府惩办村干部贪污卖地款, 后来村民与警察发生冲突, 有几辆警车被损坏并有一些村民受伤。

2. 基层政府官员的官僚作风。(1) 基层政府机关工作人员的官僚作风集中表现为“老子天下第一”、“天高皇帝远”、“唯我独尊”等封建“官本位”意识与观念。(2) 部分基层政府官员工作方法简单粗暴, 不讲政策和法律, 不善于做耐心细致的思想

政治工作,而是以权势压人。(3)部分基层干部素质低、综合处理能力弱。有的干部个人素质或小群体素质不高,导致处事不成熟,解决问题拿不准、欠果断,该管的不管,不该管的硬管,从而影响农民生产和生活。

3. 基层政府的不作为。(1)对农民通过正常途径和合法渠道反映问题置若罔闻。基层政府软弱无力,得过且过,不愿管,不敢管,无力管,从而导致农民的利益无法实现。而农民也学会并助长了“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”的问题解决方法。(2)不能实实在在地为民众提供有效的公共产品和服务。基层政府不能实实在在地发展村庄经济,就难以从基层民众中获得认可,政府的权威就难以树立。(3)职能错位以及乱作为导致了民愤。这集中体现为基层政府在农村中的乱收费、乱摊派行为以及各种各样的“搭车收费”现象,这往往成为群体性事件的导火线。比如2002年在广东潮阳发生的“9·7事件”,就是由于基层政府在中小学秋季开学期间强行向学生“搭车”收取农村教育事业费附加、社会抚养费以及其他乱收费行为,导致民众不满,通过围攻政府办公楼以及聚众堵塞高速公路来表达自己的诉求。

(二)农村中的“大宗族,小政府”现象

1. 宗族权威的上升。20世纪80年代以来,政策的相对宽松、温饱问题的解决、财富的迅速增加、华侨的返乡祭祖,使得农村宗族活跃起来,主要表现在祭祖联宗、编撰族谱、修建祠堂、组织乡俗活动、控制社区秩序等。伴随着宗族势力在农村社区中发挥着越来越重要的作用,代表宗族权力的“长老会”的权威也日益集中和膨胀。“长老会”在潮汕地区俗称“理事会”,是由本宗族中有声望的老人担任。以“长老会”为代表的潮汕宗族组织由于本身廉洁,且具有良好的监督机制,其职能的发挥从最初的组织祭祀发展到建设村居环境、救济贫苦村民等,成为多功能的农村宗族组织。因此,他们在农村里的威信很高,他们在发动村民方面具有天然的优势。村里的基础设施建设,往往村委会无法组织发动村民进行,而“长老会”凭借其权威就能把路给修起来、把学校给兴办起来、把村里的活动组织起来。以“长老会”等为领导机构的宗族势力在农村社区建设中发挥的积极功能使其越来越多地成为村民权威的化身。一旦村里与基层政府之间发生利益上的冲突,以“长老会”为代表的宗族势力会迅速成为群体性事件的主力军。2006年汕头市潮阳

区西胪镇“4·12”警民冲突事件的产生与发展,与波美村“长老会”的领导有一定的关系。

2. 基层政府权威的流失。相对于“长老会”的权威集中,村委会未能发挥其应有的职能,进而造成其在乡村治理中权威流失。村委会原本是村民自治的基层组织,是村民行使民主权利、自我管理的自治组织。然而,“村民自治”在运行过程中往往出现扭曲和变样,村委会成了基层政府权力在农村中的延伸,丧失了其在农村社区建设中应有的功能。基层政府为了便于收缴各项款项,程度不同地采取了延伸政府权力的做法,即对行政村村委会组织中的负责人采取了任命制,本着下级对上级负责的原则,把村委会权力纳入基层政府的范围。这使得村委会成为了基层政府的行政工具,在实际工作中很难代表农民说话。村民自治作为一种国家的制度安排,在农村的实际工作中却难以体现出村民当家做主的基本精神,势必导致村委会在乡村治理中权威的缺失。

(三)“能人”权威的替代

在农村的乡土社会里,乡村“能人”也是农村地方权威的另一种代表。(1)乡村“能人”可以是村里比较有势力的人。他可能是村里宗族的首领,如族长、支长、房长或族贤,支配宗族力量越大,他就越有势力;他也可能是地方黑恶势力的领头人,正式救济渠道的丧失往往使得村民寻求其它民间渠道的救济,而领头人能为有困难的村民“摆平”事情,得到利益,自然也就有权威;他也可能是背后有权贵支持的人,如果他由政府机关有联系,背后有亲戚朋友位居高官,在外面有影响的话,也能增加其在村里的势力。(2)乡村“能人”一般还是村里有钱的富人。那些在改革开放的浪潮中先富起来的人,如果能够积善积德、修桥补路、扶幼济贫,也能受到村民的敬畏,成为乡村“能人”。(3)村里的长者也可能成为“能人”。血缘性和地缘性是中国农村社会的显著特征,一般那些辈分高、年龄大的人,往往受到社会的尊重,从而被公举出来,管理乡村的事务。这就是乡土社会中所谓的“长老统治”^[5]。(4)那些拥有渊博学识的人也会成为乡村“能人”。随着时代的发展,知识经济的浪潮席卷全球,知识的重要性越来越显示出来。在农村中那些拥有渊博学识的人,也自然成为村民拥戴和尊崇的对象。这些人往往受过较高的教育,熟悉国家的法律法规和相关政策,并能掌握当地政府处理一些日常事务的基本态度。

因此,这些在农村乡土社会中“有势”、“有钱”、“有望”、“有识”的人成为农民利益的代言人。当农民的利益受到损害的时候,一般的农民因为自身的文化素质等能力有限,无法进行有效的维权行动;在这样的情况,他们往往会求助于村里的“能人”,从“能人”那里寻求帮助。当普遍的农民利益受损,而国家的正式制度无法满足村民的利益诉求的时候,在乡村“能人”的运作下,体制外的对抗性组织力量就会产生,相应的群体性事件的发生也就难以避免。

三、巴纳德“权威接受论”对乡村治理的启示

“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”^{[6]1-4},当前建设社会主义新农村要实现乡村治理主体的多元化。乡村治理“意味着一系列来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者”^{[6]3}。乡村治理主体多元化要求“改变政府对乡村社会的行政性管理和控制,让乡村内部的自主性力量在公共服务供给、社会秩序维系、冲突矛盾化解等多个领域充分发挥基础性作用”^[7]。具体来讲,乡村治理需要基层政府的主导性作用,需要村委会进一步完善所实现的村民自治,还需要农村自发形成的长老会、农村合作社等民间社会组织的力量以及农村中普遍隐藏着的“能人”等个体的带头效应。

巴纳德自下而上的“权威接受论”对我们最重要的启示就是,权威是否存在,不是来源于上级,而是来源于下级的认可;在乡村治理中,治理的权威不是来自于中央或高一级地方政府对基层政府的授予,而是来源于基层民众的认可。这就意味着:一方面,基层政府想获得在乡村治理中的权威地位,就必须从基层民众中获取认可;另一方面,在乡村治理中,谁能够实实在在为民众办实事,获得民众的认可,谁就能聚集基层民众的权威,谁就有资格成为治理的主体之一。

(一)提高村民的组织化程度和政治参与能力

只有在村民真正理解了政策之后,政府才可能有权威,也才具备了执行的基础。这就需要开门决策、开门立法,畅通村民表达意见的渠道,认真听取村民的意见和呼声,并把它们上升为决策与命令的内容,让村民感觉到政策负载着他们的利益诉求,从而把政策变成自身的迫切需求而主动地执行。并且这样的政策才会有可行性,因为如果村民没有执行力,那么好政策也是空有其名。所以要激活《村民委员会组织法》中关于村民会议和村民代表

大会的利益表达作用和民主决策作用;要提升村民的组织化程度和集体行动能力,通过组织化形成村庄社会的多元权力格局,改变过去一盘散沙的局面,才能形成一致的共同行动;要让每个人直接参与村庄公共事务的管理,在一定程度上对自己的生活和周围的环境进行控制,这样才能真正实现村庄公共事务的有效治理。

(二)重塑基层政府的权威形象

(1)要依法行政,依法决策。基层政府在作出决策时,一定要有明确的法律法规和政策依据,至少要符合公平正义的理念,让村民认识到这些决策同党中央国务院的方针政策是一致的,这样至少会减轻政策执行的阻力。如果农民从心底里就认为基层政府的决策是违法的,那他就会以种种形式抵抗。(2)转变政府职能,树立服务观念。基层政府要重点围绕农村基础设施建设、九年义务教育、计划生育、维护社会治安、推进合作医疗、村民自治等方面进行工作,由管理型政府向服务型政府转变,重点是提供公共产品和公共服务,变领导为指导,变指示为示范,变命令为协调。(3)提高政府治理能力。一方面要提高基层政府机关工作人员的素质,改变粗暴单一的工作方法;另一方面要重点提高基层政府领导的科学执政的能力,树立以人为本的科学发展观。(4)严肃官员作风,杜绝腐败蔓延。改变以往的官僚作风,真正树立为人民服务的公仆意识。从制度上杜绝腐败的蔓延,一方面要完善政府官员的监督制度;另一方面要加大人大、政协以及社会舆论的监督力度。

(三)大力发展壮大乡村经济

要让村民接受基层政府的治理,就必须让村民得到实实在在的利益;基层政府要提高权威,就必须成为村民生存和发展可以依赖的组织。实证调查表明:在经济发展较好的村庄,村委会的权威就高;而经济发展落后的村庄,村委会的话往往就没人听。^[8]为什么村庄的宗族组织和“能人”在村民心目中往往有较高的权威?这跟他们能给村民带来物质上乃至精神上的实惠是有关系的。所以要大力发展乡村经济,转移农村剩余劳动力,加强对农民生存技能的培训,减轻农民负担和改革农村政策;要壮大乡村集体经济实力,增强村民个体与集体的经济关联度,以此吸引村民关注村庄公共事务,培养村民的公共意识和参与热情;要使基层政府的存在能够对村民形成较强的吸引力,从而主动地拥护并执行各项政策。

(四)村委会要真正代表农民说话

要在宪法和法律上进一步健全村民自治制度,让村委会真正成为代表村民利益的自治组织。切实落实《中华人民共和国村民委员会组织法》,明确村委会的独立法律地位,基层政府不能干涉村委会的运作,村委会也要理顺与村党支部的关系,同时要加强自身的建设,使村委会真正实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。只有这样,村民才能制度化、规范化地运用各项民主权利,才能选出真正代表农民说话的村委会,才能把隐藏在农村中的乡村“能人”纳入到村民自治的组织中来,提高村委会的声望,从而使村民自治真正体现村民当家做主的基本精神,才能使村委会不再成为基层政府的行政工具,而是代表农民说话、保护农民合法权益的代言人。

(五)积极引导社会组织朝健康的方向发展

肖唐镖通过对江西和安徽的宗族型村庄的治理状况调查发现:在村委会之下的农村,几乎都存在自发产生的宗族性自治组织,它们在按民主自治的规则治理着底层乡村。这种自治结构的设计及其运行质量尽管尚是初级原始的,但它的草根性却表明了中国农民对民主自治的内在意愿与实际能力。乡村社会内生的这些传统组织资源,无论是有着悠久历史的宗族组织,还是新近兴起的农民合作组织以及各种各样的协会,它们在乡村治理中拥有很高的权威,不仅不是社区公共治理的障碍,相反却有可能成为民主自治的基础。^[9]政府应当制订有关的政策法规,将这些地方权威纳入体制内,引导它们朝着积极健康的方向发展,使其发挥应有的正面功能,以利于维护乡村社会的稳定和安宁。

(六)提高农民文化素质和民主法制意识

农民的法律意识不强、法律知识不够,容易使他们在进行利益诉求的时候走上违法的歧途。(1)要提升农民的政治法律素质。要及时提升市场经济转型过程中体现出来的“自由”、“平等”、“民主”的理念和精神,培养村民对村庄政治体系的认同感和自己的政治责任感。而且要对当前村民的心理进行正确的规范、控制和引导,过虑、消解可能

导致价值冲突的观念性隐患,调适并维持个体参与的方向、强度、平衡性,为个体参与维权提供心理上的支持。(2)要整合不同层次的政治法律文化资源。要整合当前乡村不同群体、不同结构的政治法律文化,及时引进乡村社会外部的现代政治法律文化资源,发掘和提炼传统政治法律文化中同村民自治制度相融合的资源,增强村民政治行为、政治理性和政治情感的统一性^[10],为农民维权提供一个相对稳定的政治法律环境。

在农村群体性事件中,基层政府权威缺失是显而易见的。如果我们既能够通过中央或高一级的地方政府的权威授予,又能得到农民对基层政府权威的自发认可,那么这种自上而下和自下而上的良好沟通和接洽将对提升基层政府的权威起到良好的作用。

参考文献:

- [1] 中国社科院. 社会蓝皮书报告 [R]. 2005.
- [2] C·I·巴纳德. 经理人员的职能 [M]. 孙耀君,等. 译. 北京:中国社会科学出版社,1997:129.
- [3] 徐勇,高秉雄. 地方政府学 [M]. 北京:高等教育出版社,2005:58-59.
- [4] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京:华夏出版社,1988:66.
- [5] 费孝通. 乡土中国 生育制度 [M]. 北京:北京大学出版社,1998:64-68.
- [6] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [7] 中国(海南)改革发展研究院. 中国新农村建设:乡村治理与乡镇政府改革 [M]. 北京:中国经济出版社,2006:34.
- [8] 张小劲. 发展基层民主 建设政治文明 [J]. 杭州社会科学,2003(1):12-35.
- [9] 肖唐镖. 村庄治理中的传统组织与民主建设——以宗族与村庄组织为例 [J]. 学习与探索,2007(3):79.
- [10] 戴玉琴. 政治文化视野下对村民自治发展困境的解读 [J]. 贵州社会科学,2007(6):12-13.

(责任编辑:夏冬)