

# 政府与农民互动关系的分析

——以三门峡水利移民为个案

蔡淑娟

作者以权威模式概念作为分析视角,通过对一个个案中政府与农民互动关系的分析,透视建国以来国家与社会间发展及未来趋向。作者认为,国家与民众的互动,是基于二者之间形成的权威模式基础上的互动。社会发展不同阶段上这种权威模式的变化都会影响二者的互动关系。改革前垄断型权威模式使二者的互动呈现出过度权威化与服从的特点,给双方都造成巨大损失。改革后过渡型权威模式背景下,农民在互动关系中地位上升,国家权威出现衰微,但这种衰微又给乡村社会的发展带来障碍性影响。二者之间应建立以协商型权威模式为基础的良性互动关系。

作者:蔡淑娟,女,1972年生,北京大学社会学系硕士研究生。

## 一、问题提出和基本观点

随着中国改革进入90年代,资源流动、社会分化、政府职能转换、社会空间的出现,都使得国家和社会间关系的建构成为学界关注的重点。对于建国以来国家与社会关系的分析及未来发展趋向的探索有着非常重要的理论和现实意义。

关于建国以来国家与社会间关系的研究,多用“乡绅社会”理论或称中间层理论来分析。笔者读过的这一方面的著作,以孙立平《改革前后中国大陆国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》<sup>①</sup>为代表。这篇文章对笔者有一定启发,但仍感有所不足:中间层理论显然能够解释国家与社会互动关系中的一部分,但在改革之前,中国社会几乎可以说没有一个中间层,改革之后,中间层正在恢复和兴起。那么,在这40年中,国家与社会(民众)在没有中间层的条件下如何对话、沟通、交流?仅用国家各种重大制度安排来解释是难以涵盖存在于国家与民众间互动机制的复杂性的。因此,笔者试图以对一个社会项目——水利移民过程中政府与农民的互动关系的分析来作一点补充。另外,在孙文中,并没有对国家与社会之间应该形成什么样的互动关系作出明确的论述。而这一点,对于经过几十年高度中央集权的中国这样一个国家来讲,显得非常重要。本文则想通过个案分析,就此提出自己的一点看法。

尽管马克斯·韦伯(Max Weber)认为,社会与其组成部分,更多的不是通过契约关系,而是通过权力的行使而结合在一起的。但在笔者看来,中国社会历史中,国家总是尽可能地将自己扮演成一个具有人情味的权威角色,而不是西方意义上的权力代表者的角色;而且,在新中国40年的历史过程中,国家在社会中的权威随着社会不同阶段发生了较大的变化。这种变化对国家与民众的互动关系有着重要的影响。因此,笔者不使用有关权力的概念,而是从“权威”出发,提出权威模式的概念,并以此作为切入国家与民众互动关系的视角。本文中对权威

<sup>①</sup> 载《中国社会科学季刊》,香港,1994年第一卷。

的定义是:通过社会互动形成的互动关系中,一方具有使另一方服从的高度有效的影响力。文章中使用权威模式的概念是指对国家和民众在社会关系中形成的权威所具有的性质的概括,而且主要是指对于决定权威性质的双方在资源占有、作用方式等方面特质的概括。按照这一定义,文中重点提出了垄断型和协商型权威两种权威模式,第四部分提出的过渡型权威严格说还不是一种权威类型。笔者将着重分析建国以来不同历史阶段国家与民众之间形成的权威模式为背景的国家与农民的互动关系,研究不同模式的权威类型对政府与农民互动关系的影响。

按照约翰·格林(John Girling)的概括,国家可以从几个不同但非常矛盾的角度加以理解:(1)作为政府的国家,政体中的决策权威;(2)作为官僚体制或行政设置和制度化法律秩序的国家;(3)作为统治阶级的国家;(4)作为规范秩序的国家。<sup>①</sup> 上述四种国家特征在一个国家中均存在,其中不同国家凸显出不同特点。本文的侧重点是国家的第一个特征。因此,这是本文题目和下文论述中用政府来代替国家的一个理由。另外两个理由是:其一,由于政府是国家权力的代表,国家与农民的互动在很大程度上是国家机构与民众的互动,这个国家机构就是政府;其二,与西方国家有所不同,中国政府40年来一直非常稳固地治理着整个国家,这种管理的连续性在一定意义上使国家意志等同于政府意志。

## 二、分析对象和资料收集

本文以陕西省三门峡水库移民为个案分析对象。三门峡水库是国家“一五”计划中156项重点工程之一,兴修于1957年,完工于1959年,是代表了中国一个历史时代政治和社会特点的工程项目。水库移民从1956年8月开始至1960年夏结束,共迁移晋、陕、豫三省人口41万之众,其中陕西省迁人21万,分别安置在宁夏和本省的旱塬半山区诸县。由于移民原住地土地肥沃平坦,气候宜人,物产丰富,生产生活便利,而迁入地土地贫瘠,地势崎岖,饮用水艰难,生产生活极为不便,移民生活水平普遍急剧下降,大部分人陷入贫困状态,加之国家补偿政策不合理,这种状态延续达20年之久。三门峡水库,由于泥沙问题被迫于1964年和1973年两次改建,降低水位运用,在防汛、防洪、发电等方面发挥作用。水库降低水位运用之后,国家组建了一些农场,开始无偿耕种库区露出的荒芜土地。心理本已失衡的移民为此意见甚大,连续出现了17次规模较大的返迁现象。1985年中央下发中办(1985)29号文件,批准陕西省三门峡水库移民正式返迁。

以陕西省三门峡水库移民为个案分析对象的意义在于:1. 水利移民迁移的推动力主要来自政府,因而它与政府行为有着密切关系。陕西省三门峡水库移民属于典型的政府推动型移民或称政治性移民,它从50年代中后期开始,一直延续到80年代中期,跨越30年时空,经历了中国当代社会发展的两个重大阶段,代表了不同时期政府与农民互动的特点,这直接与本文的主题相契合;2. 三门峡水库移民经历迁移、返迁这样重大的变迁,是社会生活中的重大典型事件,利益冲突及矛盾发展都比较充分,这一案件中政府与农民的互动行为表现得更充分,互动特征具有典型性意义。

资料主要来源于笔者对陕西省三门峡水库移民返迁安置区进行的深入访谈、文献收集和参与观察。由于事件的历史性特征,对官方文献的搜集和对移民机构干部、移民精英及一般移民群众个人的访谈是资料来源的重点渠道。

<sup>①</sup> 约翰·格林:《经济、国家与市民社会》,《中国社会科学季刊》,香港,1994年夏季卷。

### 三、迁移过程中的互动:过渡权威化与服从

#### 1. 垄断型权威及其在乡村社会扩散的路径

政府权威是相对民众而言,政府所具有使民众集体服从的影响力。按照韦伯的分类,1949年之后新政权建立的政府权威,是集法理型、传统型及个人魅力型于一体的权威类型,可称之为“混合型权威”。这一权威模式是以政府对社会资源的全面控制垄断,民众对国家的全面依赖为特征的,政府对社会资源的垄断性是其显著特征。因此,我们称这种权威模式为垄断型权威。

垄断型政府权威具有两个基本特征:其一是它的强制性;其二是它的责任性。由于政府不是出于为自身谋福利的目的,而是出于对社会的责任来控制资源发展生产,因此,它并不以完全的强力形式逼迫民众参与它的社会计划,而是以参与式、鼓励式动员来说服人们自觉投入民众福利事业之中。如果说垄断型权威的强制性具有施予民众服从的外力作用,那么,它的责任性特点则具有唤起民众服从的内力作用。二者相结合使政府权威对民众既有外在强力的性质,又具有内在动员的性质,从而使民众对政府权威有极高的服从度。

具体到乡村社会,这种垄断型政府权威的建立依赖于三条途径:首先是对农村资源(主要是土地及其它生产资料)的控制和垄断,其次是组织层次的控制。政府在推行“合作化”、“集体化”同时,采取破立结合的方式,一方面在乡村建立起一整套严密的组织系统将农民控制起来;另一方面在将农村中原土绅地主影响力摧毁之后,同时对乡村社会中一切可能与之抗衡的宗族、家族力量及其它民间组织发动了一次次的政治运动,进行全面清理,将农民完全置于政权组织控制之下。第三,对农民实施统一的“思想”动员及意识形态的控制。革命功绩和领袖魅力使农民对新政权寄以高期望,并赋予其神圣、理想的色彩。然而,经过各种政治思想工作,连续不断的政治运动,当个体农民对“集体化”带来的利益损失、自由丧失有所意识并心中不满时,也同时意识到正面冲突将要经受被政治惩罚的巨大风险,而只能以消极怠工的形式进行“地下”抗争。这实际意味着农民对来自国家的垄断型政府权威形式化的被迫“默认”。另外,按照布劳(M. Blau)的看法,农民们所经历的社会化过程赋予他们一种服从政治权威的内在化的规范。这种内在化的规范和其它因素相契合,使政府权威成为一种可接受性权威。<sup>①</sup>

至此,新政权将国家权威渗入整个乡村社会。农民怀着对新政权神圣的理想,同时又小心翼翼而不甘于利益损失,以复杂的心态,不得已做出高度的权威服从,幻想着由新政权带来较高的生活水平和进入理想社会的“门票”。因此,50年代中后期,陕西省三门峡移民伊始,农民就处在一个由政府垄断一切资源的权威模式之中,并且围绕着迁移事件而发生了与政府间面对面的互动。

#### 2. 迁移:政府与农民的互动关系

在三门峡移民项目中,政府的目标是顺利实现迁移。对于被迁的农民来讲,他们面对的是一次巨大的经济、社会、人生变迁和利益损失。利益保护本能迫使他们拒绝迁移。围绕被迁和反迁,形成了政府和农民的利益互动。

在本个案中,移民迁移的被动性,迫使政府采取了有组织(由外在力量有计划、有步骤地将

<sup>①</sup> 彼得·布劳:《社会生活中的交换与权力》(中译本),华夏出版社1988年版,第245页。

各部分联系起来的组织行为)的组织方式,<sup>①</sup> 并利用垄断型政府权威的强制性和责任性强化这种方式,以对农民进行以迁移为目标的总动员。政府对目标人口的具体组织方式如下:首先巩固并增强其原有乡村控制的组织形式。在原有党、政、经济组织之外,在移民地区范围内,设立跨县一级的移民组织——支援三门峡工程委员会,各县下设移民安置办公室(后改为移民局),派驻工作组深入各乡、各村,配合区、乡(分社)、村干部巡回动员、宣传、说服农民迁移。其次,在动员形式上,政府以参与式、渐进式动员鼓励农民自觉迁移。所谓参与式动员,即干部深入农户以教育方式而不是命令方式来说服农民。所谓渐进式动员是指以农村中政治身份群体(党、团员、干部、复转军人、积极分子、民兵、妇女组织成员)为榜样,并以一定的形式宣传、扩散,使这一群体的行为和影响到达一般农民,以其示范效应来影响一般农民及家属。如誓师大会、先遣队等都属于此类动员形式。这两种动员形式表面上看是非强制性的,而在实际过程中,不少乡村干部出于政治热情和政绩考虑,强迫农民搬迁也不是少有的事实。移民最大的损失是经济损失。因此,在经济补偿上,政府做出了一系列承诺:其一,到迁入地后生活水平不低于原有生活水平;其二,搬迁时以高价收购带不走的物品,折价赔偿房屋;其三,给予一定的安置补偿。政府行为在这三个方面的内容都带有动员说服的外在特征,而实际上都和强制性力量相融合,因而具有高度的动员能力。

互动的另一方——农民,面对信息输入和利益损失,基于利益保护的本能,形成了一套自我保护的机制并作用于它的互动对象。这种自我保护与政府强大的他组织方式相比,是一种较低层次上的自组织方式。它主要包括:其一,通过民间精英表达农民利益。关中地区的民间精英“五老七贤”远赴北京为民请命,新政权的最高代理人——总理以“迁一家保万家,淹一省保五省”为由将他们说服。<sup>②</sup> 其二,逃避迁移或降低迁移的净损失。农民对新政权很高的权威服从度使他们不可能采取激烈的对抗的形式进行自我保护;相反,在既成事实面前,通过最大限度地降低迁移的净损失是他们采取较多的利益保护方法。他们或采取整户转移户口到附近非迁地区,或通过亲戚、朋友等非正式关系将省外迁移转为就近后靠迁移,或投靠水库周围亲友,青年女子则通过出嫁到附近条件好的非迁村庄以免迁移,实在没有办法的才会听由政府安排。而实际上,在迁移过程中,农民群体发生了分化。乡村中政治身份群体包括党、团员、民兵、干部、复转军人、积极分子等,迫于政治压力或出于政绩、政治热情,自愿报名远迁宁夏的有1.6万名,在他们的带动下,其家人、亲戚也相继远迁,这种可称之为政治性主动移民。不愿迁移的普通农民又可分为两类:一类是完全被动型移民,它们并不寻求逃脱迁移或远迁的方法,而听由安排;还有一类即积极逃避型,就是上述的一类,这种人显然是少数。可以看出,农民的自我保护机制是软弱无力的,分散、孤立、消极的行动根本无力与高度组织化的政府相抗衡。因此,迁移实现是互动的必然结果。

概括这一互动过程的特点主要有二:其一,互动双方力量的绝对不平衡性;其二,互动结构的不对称性。在整个互动系统中,由国家到农民的自上而下的沟通渠道及不对称,呈现出单向性特征。政府将自己的意志通过官方文件、舆论工具、组织系统(工作组、干部传达)等形式,垂直有效地传达给农民。而农民对于自身利益意见的表达则缺乏制度化的渠道,即使是村庄一级的组织,也由于村干部的政治热情和对上负责的行为倾向,而在更大程度上是国家权力机构

① 参见王思斌:《农村发展的组织依托》,《北京大学学报·哲社版》1992年第4期。

② 参见《渭南时报》,1994年3月26日《三门峡》一文。

的延伸而不是农民的利益表达机构。这样,整个互动更多地体现为对权威一方意志及利益的过于偏斜和对服从一方意志及利益的轻视。

综合以上两点,可将在垄断型权威模式下政府与农民的互动称为不对称的互动。这种互动的不对称性,在当时使政府达到了基本目标,但也造成互动结果的不稳定和失误。远迁宁夏的移民在1961年就因为生活条件太差而集体返回库区,最后政府不得不二次安置到渭北旱塬。迁往渭北旱塬的移民,长期以来生活在极度贫困的状态之中,以吃国家返销粮、花国家贷款为主,移民上访接连不断。这样,在政府实现眼前目标的同时,即给长远目标的实现遗留了障碍。农民的利益被过份剥夺到一定程度,与社会条件的变化相耦合时,就会以更大的力量反弹回来。这种跳跃性的反应,使政府在以后不得不付出沉重的代价。如果我们概括这种权威模式的弊端,可称之为过度权威化。这种格局下二者的互动,不仅给农民带来了巨大的损失,压抑了乡村社会的发展,而且,从长远看,也给整个国家带来了严重的损失。

#### 四、返迁:政府与农民互动关系的变化

##### 1. 过渡型权威

权威模式,可以说是政府与民众两个方面力量在社会互动中形成的相对制度化的权威和服从关系。它的变化取决于双方力量对比的变化。当政府和民众资源占有份额和作用方式开始变化时,原有的政府和民众之间的垄断型权威也随之变化。由于长期以来对社会资源全面控制产生的一系列弊端的积累,70年代末的中国面临着比较严重的社会经济危机。为了克服危机,由农村改革开始,政府实行了一系列简政放权让利的改革政策,其实质都是通过原来由国家控制的资源和权力的分散化和转移,借以提高个人和地方积极性,从而提高经济效益,实现社会经济迅速发展。在这样一个过程中,由于资源控制方式和数量发生改变,国家(政府)力量出现弱化。民众由于资源占有份额增多而力量上升。原有垄断型权威逐渐瓦解,而新的权威模式还远未形成。这一阶段的权威模式,可称之为“过渡型权威”。

具体到乡村社会,通过改革,农民获得了土地耕作和经营的相对自主权,及对自身劳动力的支配权这两个最基本、同时也是极为重要的“自由流动资源”,农民利益获取方式发生了根本性变化,对国家依赖度降低。在与国家关系中农民地位开始上升。可以说,农村改革瓦解了旧有的政府权威,而在短时间内政府新的权威还远未形成。在这种过渡型权威模式背景下,政府与农民互动关系开始出现变化。

##### 2. 返迁:互动关系的新起点

移民返迁和农村改革相似,是由移民自发组织起来获得的。与50年代后期迁移时相反,经过二十多年的时空演变,移民对政府权威服从度发生了根本性的变化。除了上述原因,更重要的是移民对自身利益长期被剥夺的反应。政府允诺迁入地生活水平绝不低于原地,实际差之甚远;不仅如此,迁移还使移民中富户变穷,穷户更穷,移民整体陷入贫困状态达二十年之久,由此产生的“狼来了”效应使移民失去了对政府的信任。这种对政府权威服从度的显著下降,与三门峡库区露出的大片荒地农场无偿耕种的事实一经契合,移民失衡心理加剧,抗争情绪被点燃。

返迁中政府与农民的互动有以下几个特点:一是移民的自组织。与他组织相比,自组织往往是受内在共同利益驱动自发形成的,它一般是社会互动体系中弱势群体为维护群体利益而采取的自动组织起来,试图以群体的力量来求得个体利益满足、利益保护的主要方式。移民自

组织需要满足三个条件：一是共同利益驱动；二是个人自主权和流动自由；三是移民群体中精英的出现。实现返迁，摆脱贫困是移民群众的共同利益所在。改革之后农民可以自由流动，自主使用土地和劳动，满足了第二个条件。移民精英的出现是自组织实现的核心条件。精英往往是群体中具有一定声望、地位或权力、财富，或其它社会资源的个人，一定的组织能力、群体影响力和承担风险的意识是其一般特征。从本个案的情况来看，这一精英群体人数有7-8个，其主要特征是：(1)正当壮年，有足够的体力和精力；(2)受过教育，大多唸过5-7年书；(3)在原地时年龄大都在二十多岁，已经形成了对原住地的深厚感情；(4)经历了重大的社会和家庭变迁，有一定阅历、组织能力和社会影响力；(5)不惧怕惩罚。移民精英在迁入地各个乡镇村庄进行联络、鼓动，先后组织了17次较大规模的返迁活动，最大一次几近万人。他们在原地规划村庄、院落，搭建庵棚，抢种农场土地。安定之后，建立了以移民精英为核心的返迁行动中心，下设若干屯，屯长负责集合移民，传递信息。移民不仅自我组织，而且还联合同样受到利益剥夺的农场职工，以“移民要返库，农工要进城”为口号大闹省委、省政府，形成了强大的威慑力量。

二是政府的被动性。由于自移民50年代末迁至渭北旱塬以来，移民迁入县所设移民办公室因全国性的政治动乱而形同虚设，缺乏制度化的移民利益凝聚渠道，加之政府对这一问题的忽视，致使移民返迁的要求得不到表达而不得不诉诸于强力形式，迫使政府做出选择。与迁移时相比，政府的主动地位变成被动。农民对政府的主动意味着政府权威的衰微。

三是互动的深入程度。尽管互动是在一个紧张的氛围中进行，由于互动双方面对面和移民一方力量的增强，与迁移时的互动相比，双方的交流和沟通更为平等、直接和有效。政府从地、县、乡、村抽调大批干部组成工作队，并辅之以大批警察，动用各种车辆、宣传工具，采取县包县、村包村的办法，试图劝说、动员移民返回迁入地。移民们则在精英组织下，开展了有组织的抗争，开始并屯靠拢，设立消息树，组织纠察队，封锁屯居点，不让动员干部接近，并且每当动员干部、车辆靠近，就以妇女、老人围拢动员干部，哭诉移民的贫困生活和返迁渴望。<sup>①</sup>在这种面对面的互动中，移民的利益要求有力地传递给了政府。政府耗资百万之后，做出了允许移民返回故园的政策性让步。

返迁的实现这样一个互动结果意味着国家与农民的互动关系发生了重大的变化。80年代中期的返迁不仅是对50年代中后期迁移的否定，而且是对原有政府与农民互动关系的否定，政府对农民完全支配的时代已经一去不返，新的互动格局开始生长。

这里，值得注意的是，在迁移过程中以“五老七贤”为代表的民间精英的作用和在返迁过程中移民精英所起的作用。五老七贤是陕西关中地区的民间权威人士，与移民精英不同的是迁移并不会给他们的个人利益造成任何损失；在强大的政府权威面前，参与政治领域的敏感性使他们不得不采取谨慎态度。当五老七贤被推举代表移民向中央政府反映移民被迁的利益损失，表达移民返迁的利益要求时，总理向他们讲解了一番“牺牲小家保大家”的道理，动员他们，并希望由他们为政府的这番道理反转向移民做说服工作。面对如此政府权威，五老七贤便采取了谨慎态度打道回府而不再代言上诉。而移民精英则不同，他们本身就是移民群体之一分子，他们的利益实现和返迁密切相关。在相关利益驱动下，他们自动走出充当精英。一旦返迁实现，他们就消失在移民群体之中，不为人识。由此可以看出，民间精英也是有很大差别的群

<sup>①</sup> 参见《渭南时报》，1994年3月26日《三门峡》一文。

体,他们在政府与民众之间所起的作用与他们的利益相关程度、政治参与的敏感程度高度相关。虽然,以民间精英为核心的民众自组织在保护自身利益方面起着重要的作用,但遗憾的是,这种民间自组织只是在一定情境下农民对自己利益的维护,而且只是停留在事后利益补偿的水平上。因此,尽管移民自己组织起来实现了返迁,但在当时条件下,不可能真正形成制度化的组织以和政府进行正常沟通、谈判的方式争取事前的利益保护。当群体内各部分之间缺乏相关利益,或相关利益已经达到,就难以形成一个系统,自组织行为也就自行终止。尽管如此,农民自组织还是提供了一个保护农民利益,建立与政府制度化的良性互动关系的经验和思路。

## 五、结论与思考

第三、四两部分分别论述了改革前后不同权威模式下政府与农民的互动关系。现在的问题是,什么样的政府与农民的互动关系是良性的互动关系?要形成良性的互动关系,政府和农民之间要形成什么样的权威模式?

对于这一问题,改革前后的互动关系和权威模式显然不能提供满意的答案。笔者认为,政府与农民良性互动关系的建立,依赖于国家与民众之间一个适度权威模式的建立。所谓适度权威模式是与前文的垄断型权威模式相对立的;在适度权威模式中,双方具有相对平等地位,相对均衡的资源占有和利益分配。对应于垄断型权威模式,我们称这种适度权威模式为协商型权威模式。在协商型权威模式之下,政府与农民的互动关系是政府在进行社会、经济发展的决策,行使社会管理职能的过程中,不能独断专行,而必须充分考虑农民的意愿和利益,不是出于强制和“英雄主义”的政治理想,而是通过和民众的平等对话协商来达成政府社会发展目标。

要形成协商型权威模式,在实际操作过程中,必须从权威关系双方入手,实现政府权威法理化和农民组织起来两方面的过程。所谓政府权威,是指以政府职能转换和政府行为的规范化、制度化途径的政府权威理性化的过程。在政府权威法理化的同时,必须建立制度化的自下而上的农民利益表达渠道和农民自己的组织,以此为中介,代表农民和政府进行互动。而要实现这两个过程,现实中还存在很多障碍性因素。其一是改革以来地方政府开始成为中央政府与农民关系中的“梗阻”;其二是农民的分散特征和组织起来的矛盾。

对这两个障碍性因素的克服是建立协商型权威的必经之路。在不断深入的改革进程中,中央政府正在采取一系列改革举措,重新对政府权威进行定位,向着政府权威法理化的目标迈进。1994年实行的分税制改革可以说是中央政府力图克服地方主义梗阻,重建宏观调控机制的一次尝试,它标志着中央政府对原有权权威地盘的让渡和新权威的定位。与此同时,现在很多地方正在积极发展完善的社会化服务体系、“公司加农户”等形式,尽管还处于分散的初级阶段,但无论如何都是形成发达的农民组织,代表农民利益和政府进行平等对话的有益基础。随着乡村社会向市场化的逐渐转化,由农民自发和政府引导相结合,对现行的这些分散的初级的服务体系、组织形式进行有效的组织整合,使之规范化、制度化,在此基础上,一个代表农民利益和法理化的政府进行平等互动共同协商社会发展决策的统一的农民组织体系将会逐步形成。这样,新型的政府与农民权威模式——协商型权威以及在此基础上的政府与农民良性的互动关系才有可能形成。

责任编辑:张宛丽